

ACTA UNIVERSITATIS SZEGEDIENSIS
DE ATTILA JÓZSEF NOMINATAE

ACTA JURIDICA ET POLITICA

Tomus XXI.

Fasciculus 5.

RUSZOLY JÓZSEF

**Alkotmányjogi reformtörekvések
az első nemzetgyűlés idején**

SZEGED
1974

Redigunt

GYÖRGY ANTALFFY, ÖDÖN BOTH, ANTAL FONYÓ, ISTVÁN KOVÁCS,
JÁNOS MARTONYI, KÁROLY NAGY, ELEMÉR PÓLAY

Edit

*Facultas Scientiarum Politicarum et Juridicarum Universitatis Szegediensis
de Attila József nominatae*

Nota

Acta Jur. et Pol. Szeged

Szerkeszti

ANTALFFY GYÖRGY, BOTH ÖDÖN, FONYÓ ANTAL, KOVÁCS ISTVÁN,
MARTONYI JÁNOS, NAGY KÁROLY, PÓLAY ELEMÉR

Kiadja

*A Szegedi József Attila Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara
(Szeged, Lenin krt. 54.)*

Kiadványunk rövidítése

Acta Jur. et Pol. Szeged

BEVEZETÉS

Huszár Károly, a Clerk-féle tárgyalások után alakult ellenforradalmi, ún. koncentrációs kormány miniszterelnöke a nemzetgyűlés 1920. január 16-i alakuló ülésén tárta a képviselők elé a legsürgősebb feladatokat. Ezek között olyan fontos kérdések szerepeltek, mint „a béke ügye, az államforma kérdése, az új alkotmány elkészítése, az új választói törvény megalkotása és közigazgatásunk reformja”.¹ A nemzetgyűlés „az alkotmányosság helyreállításáról és az állami főhatalom gyakorlásának ideiglenes rendezéséről” alkotott 1920: I. tc., valamint Horthy Miklós fővezér kormányzóvá való megválasztása (1920: II. tc.) révén igen hamar megoldotta a legsürgősebb kérdéseket,² a többi alkotmányjogi probléma új szabályozásának előkészítése viszont a kétéves törvényhozási ciklus későbbi időszakra maradt. A külön feldolgozást igénylő *királykérdés* mellett a nemzetgyűlési (képviseelőházi) *választójog* törvényi szabályozása, a *főrendiház* helyzetének rendezése és a *közigazgatás* reformjának sürgető megoldása voltak azon alkotmányjogi reformok, melyek tető alá hozása az első nemzetgyűlésre várt.

Rubinek Gyula egyik nyilatkozata szerint a Simonyi-Semadam Sándor elnökletével 1920 márciusában alakult kormány valamennyi tagja azt kívánta, hogy a *kétkamarás országgyűlés* újjáalakításával mihamarabb helyreálljon a „legális állapot”. A kispap miniszter különösen a *nemzetgyűlési választójog*³ szűkítését igényelte, mert — nézete szerint — „egész Európában bizonyos reakciós törekvések mutatkoznak, s ezek hatása alól Magyarország sem tudja magát kivonni”.⁴ Simonyi-Semadam Sándor miniszterelnök 1920. március 17-i nemzetgyűlési bemutatkozó beszédében maga is utalt „a magyar népnek talán bizonyos mértékben időszerűtlen, reánk oktrojált, de kétségtől legdemokratikusabb választási jog”-ra,⁵ alkotmányjogi programot azonban a még meg

¹ Napló 1920—1922. I. k. 2. l. — A többször hivatkozott *forráshelyek rövidítését* tanulmányunk végén oldjuk fel, az irodalmi hivatkozásokat pedig mindig *első* előfordulási helyükön rövidítjük. Itt jegyezzük meg azt is, hogy munkánk *Bevezetése* és I. fejezete lényegileg azonos az 1972. évi nemzetközi jogtörténeti konferencián előadott referátum előtanulmányával. Vö. József Ruzsoly: *Komitee gegen die Nationalversammlung in Ungarn 1920—1921*. In: *Verwaltungshistorische Studien*. Aus Materialien der internationalen Konferenz über Verwaltungsgeschichte in Pécs—Siklós (Red. Andor Csizmadia, Pécs, 1972 [1973]) Bd. II. 407—414. SS.

² Vargyai Gyula: *Katonai közigazgatás és kormányzói jogkör (1919—1921)* (Bp. 1971.) [= Vargyai], különösen 277—303: 1.

³ Létrejöttére és rendelkezéseire l. Ruzsoly József: *Az első nemzetgyűlési választások előzményeihez*. Jogtörténeti tanulmányok I. (szerk. Csizmadia Andor, Bp. 1966.) 91—110. l.

⁴ PN 1920. márc. 16.

⁵ Napló 1920—1922. I. k. 118. l.

nem tartott tisztántúli választások előtt nem adhatott. Ezt Gaál Gaszton kiskgazda képviselő kifogásolta is.⁶

Az alkotmányjogi reformok együttesen első ízben az 1920. júliusi kormányalakítási tárgyalások során sebtében összetákoltt kormánypárt programjában jelentkeztek. E program alkotmányjogi része a kormányzó házfelosztási jogának bővítése mellett a választójog reformját, a törvényhatóságok és a községek önkormányzati testületeinek „lehetőleg a virilizmus mellőzésével” történő újjáalakítását tartalmazta.⁷ Egyes politikusok ekkor már azt kezdték hangoztatni, hogy a demokratikus jellege miatt korábban is vitatott Friedrich-féle nemzetgyűlési választási rendszer, amelyet visszahatólag az 1920: I. tc. 1. §-a is jóváhagyott, csupán *egyetlen* alkalomra szolt. Gr. Bethlen István,⁸ aki a kormányalakítást vezette, az utolsó pillanatban más okok mellett azért is adta vissza megbízatását, mert a választójog szűkítésére nem kapott kielégítő ígéretet az egyesült kormánypárttól.⁹ A kiskgazdák igyekeztek némi biztosítékot szerezni egy esetleges házfelosztás alkalmára. Követelésükre került a programba, hogy amennyiben a kormányzó még az új választójogi törvény megalkotása előtt felosztatná a nemzetgyűlést, a választásokat a Friedrich-féle választójog alapján kell megtartani.¹⁰ Gr. Teleki Pál miniszterelnök nemzetgyűlési programbeszéde azzal a kiegészítéssel tartalmazta az összefüggő alkotmányjogi kérdéseket, hogy a választójog reformja alapos előkészítést igényel, s így „meglehetősen hosszú időt fog igénybe venni”.¹¹

A *minisztertanács* 1920. július 27-én tárgyalta a Tomcsányi Vilmos Pál igazságügyminiszter által az 1920: I. tc. módosításáról előterjesztett törvényjavaslatot, amely — a pártok által a kormányzóválasztás és az Egyesült Keresztény Nemzeti Kiskgazda és Földműves Párt megalakulása alkalmával Horthy Miklósnak tett ígéret beváltásaként — a *kormányzói jogkör kibővítéséről* intézkedett. A kiskgazda miniszterek meglehetősen kedvetlenül fogadták a novellajavaslatot, különösen pedig annak 1. §-át, amely kimondta, hogy az „országgyűlés elnapolásának, berekesztésének és felosztásának a királyi hatalomban foglalt joga a nemzetgyűlésre is kiterjed”, s ezen „jog a kormányzót is megilleti, de a nemzetgyűlés felosztása esetében a kormányzó köteles [úgy rendelkezni, hogy] az új nemzetgyűlés, illetőleg az országgyűlés a felosztástól számított három [hó-] napon belül összeülhessen”. A nemzetgyűlés alkotmányozó jellegét hangsúlyozó Rubinek Gyula attól félt, hogy e szövegezés eltérő magyarázatokra és nagy vitákra vezet majd, hiszen a javaslatban „nincs említés téve arról, hogy mi történik azon esetben, ha a nemzetgyűlést a kormányzó úr oly időpontban osztatná fel, amidőn a nemzetgyűlésnek két évi időtartama leteleik”. A kereskedelemügyi miniszter szerint a *nemzetgyűlés berekesztése* után abban az esetben, ha addig nem valósul meg az alkotmányreform, különösen pedig egy új választójogi törvény nem hozatik, „szigorú közjogi magyarázat szerint az 1918. évi XVII. tc.-be[n] foglalt Wekerle-féle választójogi törvény

⁶ Ugyanott.

⁷ UB 1920. júl. 13. Vö. Nemes Dezső: *Az ellenforradalom története Magyarországon 1919—1921.* (Bp. 1962.) 269—280. l.

⁸ Személyére l. újabban Szinai Miklós: *Bethlen és az ellenforradalmi rendszer politikai konszolidációja 1919—1922.* Valóság. XV. évf. (1972) 1. sz. 13—30. l. [=Szinai], Szinai Miklós—Szűcs László: *Bethlen István titkos iratai.* (Bp. 1972.) [=Szinai—Szűcs] 7—58. l.

⁹ PN 1920. júl. 15., vö. UN. 1920. júl. 11.

¹⁰ UB 1920. júl. 13.; PN 1920. aug. 5.; Napló 1920—1922. IV. k. 78. l.

¹¹ Napló 1920—1922. IV. k. 16. l.

alapján kellene az országgyűlés képviselőházát megválasztani és akkor a főrendiház is feléledne". A választójogi statisztikai előmunkálatok megkezdését indítványozó *Ferdinandy* Gyula azt emelte ki, hogy „a nemzetgyűlés azért van együtt, hogy az alkotmányreformot megvalósítsa”, *Nagyatádi Szabó* István pedig kifejtette, hogy „semmi esetre sem menne bele” abba, hogy az 1918: XVII. tc. alkalmaztassék, de maga is lehetségesnek tartotta, hogy az új választójogi törvény a konzervatív érzelmű képviselők obstrukciója vagy a kormányzót megillető halasztó vétő gyakorlása miatt nem jön létre. A vita azzal végződött, hogy a minisztertanács *gr. Teleki* Pál javaslatára törölte az országgyűlés összehívásának lehetőségére vonatkozó utalást, s a kérdéses szövegrész ezzel úgy módosult, hogy „a nemzetgyűlés feloszlata esetében a kormányzó köteles már a feloszlato rendeletben akként rendelkezni, hogy a nemzetgyűlés a feloszlataától számított három hónapon belül összeülhessen”.¹² Az 1920: XVII. tc.-ként törvénybe iktatott novella ezen szakasza az 1920. augusztus 5-i nemzetgyűlési vita során nyerte el végleges szövegét, amikor az igazságügyminiszter javaslatára a kisczardák igényeinek megfelelően bekerült a szövegbe a feloszlata után választandó új nemzetgyűlés alapját képező választójogra való utalás is. Eszerint a választások alkalmával a megalkotandó új választójogi törvényt, ha pedig az a feloszlataig tető alá nem kerülne, akkor az első nemzetgyűlés alapjául szolgált választójogi rendeleteket kell alkalmazni. Mint később kiderült, a kisczardák aggodalma jogos volt, de e passzus beiktatása sem bizonyult elégségesnek a választójogi oktroj elkerülésére, ez ugyanis Bethlen és az alkotmányjogi értekezlet magyarázata szerint csak az idő előtti feloszlataásra és nem egyszersmind a mandátum lejáta utáni berekesztésre is vonatkozott.¹³

Az önkormányzati testületek újjáalakításával foglalkozó törvényjavaslatok is bepillantást engedtek a parlamenti választójog esetleges későbbi változásába. E javaslatokkal és a körülöttük kibontakozott vármegyei ellenállással tanulmányunkban részletesen foglalkozunk.

Az alkotmányjog nyitott kérdései 1920 novemberében kerültek ismét a politikai élet középpontjába. A kormánypárt kisczarda szárnya a „régí politikusok” aktivizálódása és az „ödon, vad vármegyeházakból” egyre sűrűbben felhangzó, a nemzetgyűlés ellen irányuló nyílt támadások láttán kezdte sürgetni az alkotmányreformot. A kisczardák új programtervezete, amelynek egyik értelmi szerzője *Rubinek* Gyula kereskedelmi miniszter volt, a *közigazgatás reformját* a földreform végrehajtása érdekében az egyéb alkotmányjogi reformok — a királyi jogkör megállapítása, a felsőház [sic!] reformja és az új vá-

¹² OL Mt. 1920. júl. 27-i jkv. *Vargyai* Gyula e jegyzőkönyvet nem használhatta, mert az kutatásai után került be a levéltárba.

¹³ A novella megalkotásának más mozzanatait igen alaposan feltárta már *Vargyai* Gyula (303—309. l.). Itt említjük meg azt, hogy a javaslat — és a törvény — 2. §-a közvetlen fenyegető veszély esetében a kormány felelőssége és a késedelem nélkül kikérendő utólagos nemzetgyűlési hozzájárulás mellett lehetővé tette, hogy a kormányzó a hadseregnek az ország határain kívül való alkalmazását elrendelhesse. A minisztertanács *gr. Teleki* Pál ezt „a bolsevikki előnyomulás folytán lényegesen megváltozott külpolitikai helyzet”-tel indokolta. Külön hangsúlyozta a miniszterelnök, hogy az entente budapesti főmegbízottjai előtt is nyíltan felvetette a hadsereg határokon kívüli alkalmazásának esetleges szükségessé válását. A miniszterelnök mellett a honvédelmi és a külügyminiszter is úgy értelmezte e szakaszt, hogy az lehetőséget ad a régi határoknak az Uzsoki-szoroson, ill. Ausztria irányába történő átlépésére is. Vö. OL Mt. 1920. júl. 27-i jkv.

lasztójogi törvény megalkotása — elé helyezte.¹⁴ E követelések visszatetszést keltettek a nemzetgyűlést támadó „régí politikusok” körében, akik most már eleve kétségbevonták az ellenforradalmi rendszer törvényhozó testületének azt a jogát, hogy az alkotmány alapintézményeihez hozzányúlhasson.¹⁵ E támadásokat *Rassay Károly* szövé is tette a miniszterelnökhöz és az igazságügyminiszterhez intézett 1920. november 29-i interpellációjában. A liberális gondolkodású és a közbeszóló *Friedrich István* által már ekkor joggal belső ellenzéknek nevezett képviselő a „keresztény demokrácia” alapján a nemzetgyűlés védelmében az alkotmányjogi reformok gyors megvalósítását sürgette.¹⁶ Sem az interpellációra adott válasz, sem a kormány újjáalakulása után tett miniszterelnöki bejelentés nem lehetett kielégítő e reformok sürgetői számára. *Gr. Teleki Pál* 1920. december 17-én az előző nap minisztertanácsi tárgyalás nyomán¹⁷ a királykérdés kikapcsolása mellett a „nemzeti független királyságot” és az 1920: I. tc.-t tette meg az alkotmányrevízió alapjául. A reformok sürgős előterjesztését ígérve kiemelte, hogy a népszámlálás adataival összhangban szűkíteni fogják a választójogot, és szolt a főrendiház „modern kor igényeivel” számoló reformjáról is, amelyen már ekkor dolgozott az Igazságügyminisztérium. Nem sokkal mondott többet az a megállapítása sem, hogy a benyújtott közigazgatási reformjavaslatokat „szintén tárgyalás alá kell venni”.¹⁸

Noha a nemzetgyűlési vitában inkább csak az ellenzéki képviselők szoltak hozzá a *Teleki* által adott kormányprogram alkotmányjogi részéhez,¹⁹ az különösen élenken foglalkoztatta a még formailag egységes kormánypárt kisgazda szárnyát is. A második *Teleki*-kormányból kimaradt *Rubinek Gyula* a „politikai körökben mély benyomást keltett”²⁰ *Alkotmányreform*²¹ c. cikkében foglalta össze a volt Kisgazdapárt egy részének véleményét. A cikk bevallott célja az volt, hogy irányító befolyást gyakoroljon az Igazságügyminisztériumban és a Belügyminisztériumban éppen csak megindult törvényelőkészítő munkára. Miként *Teleki*, ő is „kikapcsolta” a királykérdést. Első helyre a törvényhatósági választójog megalkotását állította „az országgyűlés, illetve az alsóház választójogával kapcsolatban”. Mind a törvényhatósági, mind az országgyűlési képviseleti rendszert a *Friedrich* által bevezetett általános, titkos és egyenlő választójogra kívánta alapítani. Egyedül a női választójogot tartotta olyannak, amelyben „aligha várható békés megegyezés”. A virilizmust *Ferdinandy Gyula* belügyminiszter visszavont törvényjavaslatainak megfelelően kívánta korlátozni. Tudomásunk szerint nyilvánosan és részletesen elsőként ő foglalkozott a leendő felsőház összetételével, amelyet az alsóház korrekativumának tekintett. Azt a később is sokszor hangoztatott nézetet vallotta, hogy minél demokratikusabb az alsóház választójoga, annál konzervatívabb lehet a felsőház összetétele. A felsőháznak érdekképviseleti jelleget kívánt kölcsönözni, ezért a megreformált törvényhatóságok küldötteinek, a szakmai érdekképviseltek (ka-

¹⁴ UB 1920. nov. 24. és 25.; BH 1920. nov. 24.

¹⁵ BH 1920. nov. 24. *Alkotmányrevízió*. *Lengyel Zoltán: Az alkotmány kérdéséről*.

¹⁶ Napló 1920—1922. VII. k. 114—124. 1.

¹⁷ OL Mt. 1920. dec. 16. jkv.

¹⁸ Napló 1920—1922. VII. k. 211—212. 1.

¹⁹ L. különösen *Drozdy Győző* és *Ugron Gábor* 1920. dec. 21-i (Napló 1920—1922. VII. k. 298., 307. 1.), valamint *Rassay Károly* 1921. febr. 21-i (Napló 1920—1922. VIII. k. 95. s a kk. 1.) felszólalásait.

²⁰ UB 1921. jan. 11.

²¹ UB 1921. jan. 9.

marák) megbízottainak, a tudományos intézmények képviselőinek akart túlsúlyt biztosítani a régi örökös főrendek és egyházi méltóságok által választott, valamint az államfő által kinevezett tagokkal szemben.

A három fő alkotmányjogi reform gyors szabályozása persze csak óhaj maradhatott. *Ferdinandy* Gyula újból elő kívánta ugyan terjeszteni a törvényhatósági és községi önkormányzatok reorganizációjára tett javaslatait, de sem ezek, sem egyéb tervei²² megvalósítására nem maradt lehetősége, mert 1921. február 19-én részben a katonai körökkel való összeütközése, részben éppen a reformokhoz való ragaszkodása miatt távoznia kellett posztjáról.²³ A belügyi tárcát ideiglenesen betöltő *Tomcsányi* Vilmos Pál igazságügyminiszter nem vállalkozott elődje örökének átvételére.²⁴

Az 1921. február közepétől április elejéig terjedő időszak zavaros eseményei, a régi pártkeretek reorganizációja, a frakciókra bomló Kiszgazdapártnak a belügyminiszteri poszt újjalagos betöltéséért folytatott kilátástalan küzdelme közepette sem került le a napirendről a reformok ügye,²⁵ a szabályozás azonban már a következő kormányra várt.

A IV. Károly 1921. húsvéti puccsa után megalakult új kormány első, 1921. április 15-i minisztertanácsán *gr. Bethlen* István miniszterelnök és *Nagyatádi Szabó* István földművelésügyi miniszter vitatkozott az alkotmányjogi reformokról. Bethlennek a kiszgazdapárti vezérrel szemben sikerült egyrészt a pénzügyi javaslatok primátusát, másrészt az alkotmányjogi reformok sorrendiségét saját elképzelése szerint biztosítani. A minisztertanács hallgatólagos határozata szerint a képviselőházi választójogi reformnak meg kell előznie a közigazgatás reformját.²⁶ Igaz, a főrendiház reformja most a harmadik helyre szorult, de ez nem befolyásolta a kormányt, hogy elsőként éppen ezt terjessze a nemzetgyűlés elé. A nemzetgyűlésben többségben levő kiszgazdák így ismét gyöngének bizonyultak a parlamenten kívüli erőket is maga mögött tudó, taktikázó gróffal szemben. A kiszgazdák bizalmatlanul fogadták az erőskező, az „ösi vármegyéket” képviselő²⁷ *gr. Ráday* Gedeon újdonsült belügyminisztert is, akire a képviselőházi és az önkormányzati választójog reformjának előkészítése várt. A nemzetgyűlési vitában több képviselő kifogásolta a Bethlen—Ráday kormányzat programját.²⁸ Különösen a „csizmás” kiszgazdák renitenskedtek, de a belügyminiszter végül azzal, hogy megígérte a képviselőházi és az önkormányzati választójog reformjának junktimban való tárgyalását, kicsikarta a bizalmat tőlük is.²⁹

²² UN 1921. jan. 16.

²³ Napló 1920—1922. VIII. k. 218. s a kk. 1.

²⁴ Napló 1920—1922. VIII. k. 206. 1.

²⁵ L. különösen BH 1921. márc. 18. és 26., UN 1920. ápr. 3.; BH 1920. ápr. 12.

²⁶ OL Mt. 1921. ápr. 15-i jkv.; Napló 1920—1922. IX. k. 188. 1.

²⁷ A belügyminiszter 1921. ápr. 19-i hivatalba lépésekor kedvező visszhangot kiváltó leiratot intézett a törvényhatóságokhoz: „Megnyugtató reám nézve az a tudat, hogy nagy munkámban az ősi törvényhatóságokra támaszkodhatom, amelyek évszázadokon át sziklaszilárd oszlopokként állták meg a helyüket minden nemzetellenes törekvéssel szemben és amelyek rendületlen hazafiságán nem üthetett rést a romboló szellem sem.” MK 1921. máj. 1. Vö. Csanád vm. közgy. 478—6136—1921. máj. 4. jkv.

²⁸ L. különösen *Hermann* Miksa, *Kerekes* Mihály 1921. ápr. 19-i, *Rassay* Károly 1921. ápr. 21-i (Napló 1920—1922. IX. k. 196., 202., 235. 1.), *Ugron* Gábor 1921. máj. 23-i, *Berki* Gyula, *Tasnádi* Kovács József 1921. jún. 2-i, *Szilágyi* Lajos 1921. jún. 6-i és *Erekly* Károly 1921. jún. 7-i (Napló 1920—1922. X. k. 114., 355—357., 372—373., 434. 1.) felszólalásai.

²⁹ PN 1921. jún. 16., vö. PN 1921. jún. 8. és 10.

A népszámlálás adatainak kiértékelése, melyet Ráday is a reformok alapfeltételének tekintett, csak nem akart elkészülni, így a reformjavaslatok közül egyedül a Tomcsányi által előkészített és a nemzetgyűlési többség által nem túlságosan óhajtott *felsőházi törvényjavaslat* került csak benyújtásra 1921. július 20-án.³⁰ A képviselőházi választójogi reform nyers tervezete augusztus végére készült el, ekkor azonban csak annyi szivárgott ki belőle, hogy a nemzeti-ségi szempontoktól eltekintve a régi Tisza-féle koncepciónak felel meg.³¹ A közigazgatási reformot élesen ellenző vármegyék nyílt kihívása és a politikai élet más jelei nem voltak túlságosan biztatók a választóknak tett ígéreteiből vajmi keveset valóra váltó nemzetgyűlési pártoknak.

A Kisgazdapárt, mint annyiszor már, ismét „leszögezte követeléseit”. A legújabb kisgazda program 1921. október 6-i változata kimondta: „A párt a nemzetgyűlési választások alkalmával bevált általános, egyenlő, titkos és községenkénti közvetlen választói rendszer törvénybe iktatását kívánja, és a választások tisztasága és szabadsága feletti bíraskodást a bírói függetlenség oltalma alá helyezi.”³² E Rubinek Gyula által fogalmazott pont az 1921. október 12-i változatban némileg módosítva így hangzott: „A párt kívánja, hogy a népképviselet alapján alakuló törvényhozó testület tagjainak választása az általános, titkos és községenkénti választójogi rendszer alapján törvény útján szabályoztassék és a választás tisztasága és szabadsága független bírói szervezet oltalma alá helyeztessék.”³³ Az első programváltozat szerint a „párt a közigazgatásnak a történelmi jogfejlődés szellemében, s a modern kor és gyakorlati élet követelményeinek megfelelő reformját mielőbb megvalósítandónak tartja”.³⁴ A végleges szövegzésben a párt a *közigazgatási reformot* a nemzetgyűlés *legsürgősebb* feladataként jelölte meg.³⁵ Figyelemre méltó, hogy a Kisgazdapárt maga is kénytelen volt felvenni programjába a „történelmi jogfejlődés szellemét”. A vármegyék ily módon való megnyugtatóására persze nem sok szükség volt már. Az események menetébe való beleszólás lehetősége egyre inkább csak illúzió maradt a többségi párt számára.

A kisgazdák újszülött programjára gr. Bethlen István Pécsen válaszolt 1921. október 21-i beszédében. Jellemző módon első helyen említette a *főrendiházi reformot* s utoljára hagyta a *képviselőházi választójog* és a *közigazgatási reform* egymással *junktumban* meghozandó törvényeit. A választójogot tekintve túl kívánt ugyan lépni az 1918: XVII. tc.-én, de a nemzetgyűlési választójogot túlságosan szélesnek tartotta, ezért elsősorban a nők jogát kívánta korlátozni. A közigazgatási reformról csupán azt mondta, hogy biztosítani akarja „a törvényhatósági bizottságok demokratikus összetételét”. A korábbi javaslatoknak megfelelően a választáson alapuló virilis képviselet mellett törtélandzsát. Igen érdekes, hogy Bethlen e feladatok megoldása érdekében ekkor még hajlandó volt a nemzetgyűlés kétéves mandátumának meghosszabbítására is, amit azzal vélt alátámasztani, hogy a testület csupán az 1920 júniusában meg-

³⁰ OL. Kh. A/F/XIV. 6. 103. L. még a 168. jegyzetben hivatkozott forrást.

³¹ PN 1921. aug. 26.

³² UB 1921. okt. 7.; M 1921. okt. 7., Pesti Hírlap 1921. okt. 7.

³³ UB 1921. okt. 13. Figyelemre méltó, hogy ekkor a Kisgazdapárt tagjai közt díszelgő Gömbös Gyula azt kívánta, hogy „az igazi nemzeti értékek természetes kiválasztódása biztosítottassék, vagyis ne érvényesüljön a felülről lefelé ható korrupció, sem az alulról felfelé ható demagógia”.

³⁴ L. a 32. jegyzetben hivatkozott forrásokat.

³⁵ L. a 33. jegyzetben hivatkozott forrást.

ejtett tiszántúli választások után vált teljessé, a törvényhozási ciklus tehát ekkor kezdődött.

Gr. Ráday Gedeon, aki éppen képviselőjelöltként lépett fel, ennél alig mondott valamivel többet. A képviselőházi választójog és a közigazgatási reform közötti junktimot csak az előbbi primátusa mellett tudta elfogadni. A közigazgatási reform részleteit elhallgatva csupán azt mondta, hogy „olyan összetételű törvényhatósági bizottságok alakíttassanak, amelyek irányító és ellenőrző feladatuknak meg tudnak felelni és... a lakosság minden rétege érdekeinek megfelelő érvényesítése mellett biztosítani tudják az értelmi színvonal fenntartását”.³⁶

Az addig hivatalosan közjogi tabuként kezelt királykérdést IV. Károly 1921. október 20—24-i visszatérési kísérlete mozdította ki holtpontjáról. Bethlen kormánya a külhatalmak nyomásával is számolva *detronizációs* törvényjavaslatot nyújtott be a nemzetgyűlésben, melynek elfogadásával (1921. XLVII. tc.) a szabadkirályválasztók, köztük mindenekelőtt a Kisgazdapárt képviselői, nagy politikai győzelmet arattak, ez azonban vereségük forrásává is vált, mert más fontosabb területekről — egyebek mellett a közigazgatási reformról — elvonta figyelmüket és erőiket.³⁷

A reformok elhúzódsáért leginkább felelős Bethlen a királypuccs után megerősödött pozícióját kormánya újraelakítására használta fel. A pártokkal folytatott 1921. november végi tárgyalásainak középpontjában a jólismert *alkotmányreformok* állottak.

Maga a kormányprogram alkotmányjogi része nem különbözött lényegesen a korábbiaktól. Gr. Bethlen István 1921. december 7-i programbeszédében a középutas választójogi reformot, a felsőház megalkotását és a virilizmus megőrzésére épített közigazgatási reformot a részletekbe való bocsátkozás nélkül még a nemzetgyűlés által megoldandó feladatok közé sorolta,³⁸ tényleges megvalósításukra azonban már maga sem gondolhatott, hiszen a nemzetgyűlésre először az *indemnítási javaslat* elfogadása várt. Ennek vitája során az ellenzék egyre jobban sürgette a választójogi kérdés megoldását, de szóba kerültek mellette *egyéb alkotmányjogi reformok* is.

Igy a vitában *Ferdinandy* Gyula és *Rupert* Rezső 1921. december 29-i, *Rassay* Károly 1922. január 13-i és *Szilágyi* Lajos 1922. január 20-i felszólalásában merült fel az 1920: I. tc. 12. §-a módosításának gondolata olymódon, hogy a nemzetgyűlés a Kisgazdapárt eredeti elképzeléseinek megfelelően a kormányzó megbízatását 5 évben korlátozza.³⁹ Ez éppoly kilátástalan törekvés volt, mint a közigazgatási reform tető alá hozása. *Ferdinandy* Gyula ez alkalommal nagyon elkeseredetten nyilatkozott javaslatainak kútbaeséséről. Lehetetlennek tartotta, hogy „míg a háború után az ún. alkotmányos élet második esztendejében egy általános, legszélsőbb, legradikálisabb választójog alapján összeült nemzetgyűlés... ül együtt, addig legyenek önkormányzati szervezetek, melyek az 1874-iki elavult választójog alapján alakultak meg”.⁴⁰ Szó esett a vitában a már benyújtott felsőházi javaslatról is, amely azzal, hogy a nemzetgyűlés közjogi bizottsága előbb a választójogi javaslat alapelveinek pub-

³⁶ M 1921. okt. 22.

³⁷ *Szinai* 23. l.

³⁸ *Napló* 1920—1922. XII. k. 263. l.

³⁹ *Napló* 1920—1922. XIV. k. 197., 202., XV. k. 22. l., 303. l.

⁴⁰ *Napló* 1920—1922. XIV. k. 201. l. *Szilágyi* Lajos is sürgette a vármegyei reformot. *Napló* 1920—1922. XV. 319. l.

likálása, majd a választójogi törvény megalkotása utáni időkre halasztotta,⁴¹ elsüllyedt a nemzetgyűlés levéltárában.

Az 1920—1921. évi alkotmányjogi reformtörekvések történetének együttes, az összefüggéseket bemutató felvázolása után külön-külön is meg kell vizsgálnunk az egyes reformterületeket, mégpedig abban a sorrendben, ahogyan a rájuk vonatkozó törvényjavaslatok elkészültek. Ennek megfelelően először a Ferdinandy-féle *közigazgatási reformjavaslatokkal* foglalkozunk, majd bemutatjuk a Tomcsányi által készített első *felsőházi javaslat* létrejöttét, valamint a megkésett Bethlen—Klebsberg-féle *választójogi törvényjavaslat* vitáját és fontosabb intézményeit, végül szólunk a témánkat lezáró 1922. február 21-i *alkotmányjogi értekezletről*.

⁴¹ MTI 1922. jan. 17. /5. kiadás, 1922. jan. 24./ 7. és 8. kiadás.

I. A KÖZIGAZGATÁSI REFORM

1. § A közigazgatási reform ügye az első Teleki-kormány megalakulásáig

A közigazgatási, ill. az ennek alapját képező önkormányzati képviseleti reform igénye, mint a dualista időszak terhes öröksége, kezdettől fogva ott kísértett az ellenforradalmi rendszer első napjaiban régi jogaiba visszahelyezett⁴² közigazgatási szervezet fölött. Nehezítette a helyzetet, hogy az 1915: VI. tc. előírásai értelmében csak „a békeszerződés napját követő” három hónap elteltével lehetett általános törvényhatósági választásokat tartani. Egyébként csupán a megüresedett tagsági helyek betöltésére volt lehetőség, de ezeknél is kérdéses volt, hogy milyen alapon történjék a választás. Az 5495/1919. ME sz. rendelet a nemzetgyűlési mellett a törvényhatósági és községi választójogról is rendelkezett. Kimondta, hogy szabályai – kevés kivétellel – „irányadók a törvényhatósági és községi választójogra is”. A nemzetgyűlési választásokhoz hasonlóan a törvényhatósági bizottság és a községi képviselőtestület tagjait is titkos szavazással kellett megválasztani. E rendelet értelmében a választások időpontját és a választási eljárás szabályait a minisztérium külön rendelettel állapította meg, ez azonban csak a nemzetgyűlési választásokat illetően történt meg, ami azt eredményezte, hogy a törvényhatóságokban az időközi választások alkalmával továbbra is az 1913: XVI. tc. szerint összeállított, elavult választói névjegyzékeket használták. Forrásaink szerint 1919–1921-ben *Fejér vármegyében* az 1918. évi,⁴³ *Pest-Pilis-Solt-Kiskun vármegyében*⁴⁴ az 1914. évi, *Csanád vármegyében* pedig az 1918-ban összeállított 1919. évi országgyűlési választói névjegyzékeket használták.⁴⁵

⁴² 3886/1919. ME sz. rendelet, MK 1919. szept. 14.

⁴³ Farkas Gábor: *Fejér vármegye törvényhatósági bizottságának működése 1919–1944*. Tanulmányok a magyar helyi önkormányzat múltjából (Bp. 1971. Szerk.: Bónis György és Degré Alajos) [=Farkas] 434–435. l.

⁴⁴ Pest vm. 180–1920.; Pest vm. közgy. ad 34 961/472–1919. — Pest-Pilis-Solt-Kiskun vm. közgyűlése az 1918-ban megüresedett tagsági helyek betöltését ad 39 915/1140 kgy. sz. 1918. okt. 14-i határozatával kitűzte, azonban 1918. nov. 25-én bizonytalan időre elhalasztotta. Az időközi választások ügye egy 1919. dec. 1-én kelt közgyűlési előadmányban merült fel újra, amely nyomán az 1919. dec. 16-i közgyűlés fenti számú határozatával az 1915. VI. tc. 2. §-a és az 1886: XXI. tc. 33. §-a alapján Alsónémedi, Cegléd IV., Jászkarajenő, Kalocsa, Kiskunfélegyháza II. és III., Nagykáta, Orgovány, Páhi, Pilisvörösvár, Rákoscaba, Szabadszállás, Tahitófalú, Újhartyán és Újpest I. törvényhatósági választókerületekre kiírta a választásokat. — Itt jegyezzük meg, hogy az alispán 48 512–1920. sz. alatt a községi képviselőtestületi választásokat is elrendelte. Ez ellen *Budaváry László* 1921. febr. 25-én interpellációt jelentett be. Az ideiglenes belügyminiszter törvényesnek találta a választások kiírását, ami a közbeszólások szerint országos jelenség volt. Napló 1920–1922. VIII. k. 204–208. l.

⁴⁵ Csanád vm.-ben annak rendje és módja szerint a virilis tagok névjegyzékének összeállítása 1920. szept. 18-ra elkészült. A megüresedett választott tagsági helyek betöltésére az alispán 1920. okt. 13-án készítette el 10 405–1920. sz. előadmányát. E szerint: „Jóllehet a hírlapi közlemények szerint a kir. kormány javaslatot szándékozik benyújtani a törvényhatósági választói jog reformjáról s vele a vár-

A nemzetgyűlési pártok egyik fő célkitűzése a feudális vonásokkal átszőtt önkormányzati közigazgatás megreformálása volt. *Nagyatádi Szabó István* pl. már a nemzetgyűlési választások előtt kijelentette, hogy pártja egyik fő célja a helyi igazgatás demokratikus reformja.⁴⁶ Különösen szembenállott a nemzetgyűlési választási rendszerrel a *virilizmus* intézménye, amely szerint az önkormányzati testületek tagságának felét a legtöbb adót fizetők alkották. A virilizmus megszüntetésének gondolata a városi törvényhatóságokban igen hamar felmerült. A forradalmak után első ízben — tudomásunk szerint — *Székesfehérvár* sz. kir. város törvényhatósági bizottsága kérte ezt, *Pest-Pilis-Solt-Kiskun vm.* közgyűlése azonban nyomban letorkolta. A „vezérvármegye” urai legfeljebb csak a virilizmus némi korszerűsítését tudták elképzelni.⁴⁷

Az ellenforradalom számára kevésbé megbízható *Budapest székesfőváros* törvényhatósági bizottságának újjáalakítása — ellentétben az egyéb törvényhatóságok, ill. községek irányában követett politikával — a kormány legsürgősebb feladatai közé tartozott. A nem titkolt tisztogatási szándék⁴⁸ mellett nem nehéz felfedezni ebben az elvileg az önkormányzati testületekre is kiterjedő Friedrich-féle választójog szűkítésére irányuló törekvést sem.⁴⁹ A kormány 1920. április 17-én beterjesztett javaslatát, amellyel szemben a demokrata párti *Bródy Ernő*, *Pető Sándor* mellett csak *Rupert Rezső* és *Rassay Károly*, a kormánypártok két liberális gondolkodású képviselője emelte fel szavát,⁵⁰ különösebb nehézség nélkül elfogadta a nemzetgyűlés. Az 1920. IX. tc.-ként 1920. június 15-én kihirdetett törvény pozitívuma volt, hogy *szakított a virilizmus intézményével*. Ehelyett jóval jelentéktlenebb mértékben bevezette a fővárosban működő kulturális és egyéb állami intézmények vezetőinek hivatalbéli tagságát. Érdekes, hogy a virilizmus mellett egyedül *Bárczy István* fővárosi képviselő emelte fel szavát.⁵¹ A törvényben az aktív választójog azonos a nemzetgyűlésivel, a választhatóság viszont a helybenlakás és a magyar állampolgárság minimális időtartamának fél évről hat évre, ill. hatról tíz évre

megyei intézmények átalakításáról, tekintve, hogy a törvény meghozatala és végrehajtása kétséges, szükséges, hogy a törvényhatósági bizottság megtegye a szükséges intézkedéseket a megüresedett bizottsági helyek betöltésére. Ha időközben a törvény meghozatnék, úgy az intézkedés feleslegessé válik, ellenkező esetben az 1886. évi XXI. tc.-nek megfelelően kell eljárni.” Az Igazoló Választmány 1920. okt. 15-én foglalkozott az üggyel, kimondván egyebek mellett, hogy „megüresedettnek mondasék ki a proletárdiktatúra alatti üzelmieiért jogerősen elítélt *Nádházi Bertalan*... tag helye is”. Az Allandó Bíráló Választmány 1920. okt. 16-án tett javaslatot, melynek alapján az 1920. okt. 21-i közgyűlés 659/10 613—1920. sz. alatt 1920. december 19-re írta ki a választásokat Makó 1/3., II/1., IV/2., Földeák, Pitvaros, Csanádpalota, Battonya, Mezőkovácsháza és Kunágota törvényhatósági választókerületekre. A kiírás szerint a „közgyűlés — egyebek mellett — utasítja az igazoló választmányt, hogy kellő időben gondoskodjék a választói névjegyzékek összeállításáról”. Ezek megegyeztek az utolsó országgyűlési választói névjegyzékkel. A szavazás titkos volt. Vö. Csanád vm. 187—1921.; Csongrád megyei [1. sz.] Levéltár Csanád vm. Igazoló Választmányának 1920. okt. 15-i, nov. 16-i, dec. 18-i jkv.-e — Makó rt. város képviselőtestülete és az alispán az 1920., ill. 1921. évben lejárt megbízású képviselőtestületi tagsági helyekre is elrendelte a választások megejtését. (CshL 1920. nov. 13. 546. l., 1921. ápr. 9. 205—206. l.)

⁴⁶ MK 1920. jan. 25.

⁴⁷ PN 1920. febr. 11.

⁴⁸ Napló 1920—1922. I. k. 297—299. l.

⁴⁹ UN 1920. márc. 12.; PN 1920. márc. 21. és ápr. 4.

⁵⁰ Napló 1920—1922. III. k. 122., 127., 140. l.

⁵¹ Napló 1920—1922. III. k. 191—192. l.

való felemelésével jelentősen szűkült. E rendelkezések bevallott célja a háború alatt bevándorolt zsidó polgárok jogfosztása volt, leginkább mégis a lakóhelyüket gyakrabban változtató munkásokat sújtották.⁵²

Röviddel a fővárosi törvényjavaslat benyújtása után, 1920. április 20-án hangzott el Sopron sz. kir. város törvényhatósági bizottságában Benkő Géza városatya indítványa, amely szintén a virilizmus ellen irányult. Ő a jelentős részben zsidókból álló virilistáknak tulajdonította mind a forradalmakat, mind az „alsó és középosztály” elnyomását. Különösen veszélyesnek tartotta a háborúban meggazdagodott zsidó polgárság bekerülését a törvényhatósági bizottságba, miért is a választáson alapuló virilizmus bevezetését sürgette úgy, hogy a választóközönség a törvényhatósági bizottság tagjainak egyik felét a legalább 200 K. egyenesadót fizető polgárok közül, a másik felét pedig a foglalkozási ágak és arányok figyelembe vételével — 2 orvos, 3 ügyvéd, 3 kereskedő, 10 iparos, 15 gazdapolgár, 5 magánalkalmazott, 5 munkás és 10 hivatalnok — válassza. A közgyűlés ezt a tanács nevében tett indítványt az illetékes bizottságnak adta ki, amelynek javaslata 1920. május 27-én került ismét napirendjére. A tanács által javasolt és a kormányhoz, a nemzetgyűléshez, valamint a társörvényhatóságokhoz intézett fel-, ill. átiratok a virilizmus korlátozása mellett foglaltak állást. A soproniak a vagyonosok túlzott hatalmával, a háború okozta nagy vagyoni eltolódásokkal indokolták azon javaslatukat, miszerint a virilis jogú tagok számarányának helyes megállapítását úgy kérik, hogy azok esetlegesen választott osztályos társaikkal összefogva se majorizálhassák a közgyűlést, és hogy a virilisták a közönség által való választás útján nyerjék megbízatásukat. Fenntartandónak tartották az értelmiségiek adójának kétszeres számítását, s szükségesnek vélték a helybenlakási feltétel ez esetben való érvényesítését is az érdekeltség fokozása céljából.⁵³ Jellemzőnek mondható, hogy a soproni átiratra csak két törvényhatóság, Kecskemét thj. város⁵⁴ és Sopron vm.⁵⁵ válaszolt. Mind az alföldi város, mind a nyugati megye a Ferdinandy-féle törvényjavaslatok elkészülte után, 1920. szeptember 25-én, ill. október 12-én emelte fel szavát a virilizmus korlátozásáért.

Egy másik dunántúli törvényhatóság, Somogy vm. közgyűlésén Neubauer Ferenc, Nagyatádi Szabó ügyvédje, 1920. május 3-án tett indítványt az államosítási törekvésekkel szemben a vármegye „évezredes autonómiájának” védelmében. „A közelmúlt tapasztalatai — hangzott az indítvány —, a mértéken felül vitt centralizáció által egészségtelen túlsúlyhoz jutott Budapest destruktív hatásával szemben a vármegye törvényhatóságában és hatáskörében látja a legbiztosabb védelmet a hazafias vidék minden háttérbe szorítása ellen...”⁵⁶ A vármegyei autonómiák korszerű kifejlesztését célzó indítványt a törvényha-

⁵² N 1920. ápr. 22. és 23. — Itt jegyezzük meg, hogy az 1920: IX. tc. és az átmeneti kérdéseket rendező 1920: VIII. tc. létrejöttét részletesebben mutatja be Csizmadia Andor készülő monográfiájának VII., *A közigazgatás az ellenforradalom és a konszolidáció első éveiben (1919—1927)* c. fejezete [=Csizmadia] 7—9. l. és L. Nagy Zsuzsa: *A budapesti liberális ellenzék 1919—1944* (Bp. 1972.) c. tanulmánya (14—18. l.).

⁵³ Győr-Sopron megyei 2. sz. Levéltár, Sopron város tanácsának iratai 9438—1920.

⁵⁴ Bács-Kiskun megyei Levéltár, Kecskemét város polgármesteri iratai 13 331—1920.; Kecskemét thj. város közgy. 395—1920. sz. Hasonló jellegű az 1920. okt. 28-án hozott 437—1920. közgyűlési határozat is. Vö. OL Feliratok 138—1920. sorjegyzékszám.

⁵⁵ OL Feliratok 137—1920.

⁵⁶ Pest vm. 21 800—1920. [=Somogy vm. 249/99 288—1920.]

tósági bizottság egyhangúan elfogadta. A nemzetgyűléshez, a kormányhoz és a társtörvényhatóságokhoz megküldött határozat egy szót sem tartalmazott a törvényhatósági bizottságok összetételéről, mindez nem befolyásolta *Pest-Pilis-Solt-Kiskun vm.* közgyűlését, hogy az önkormányzati közigazgatás államosítása elleni tiltakozását 1920. június 16-án ki ne egészítse a virilizmus védelmével. „Szükségesnek tartjuk újólág leszögezni — írták a miniszterelnöknek —, hogy a virilizmus fenntartását kívánjuk, mert ... különösen a földbirtok tulajdon ... az országos és nemzeti érdekekkel egy oly kapcsolatot terem, mely leginkább biztosítja az értékes nemzeti hagyományok fenntartását.”⁵⁷

2. § Ferdinandy Gyula belügyminiszter közigazgatási reformjavaslatai

A pesti megyeháza állásfoglalása egyelőre nem befolyásolta Ferdinandy Gyulát, a Teleki-kormány újdonsült kigazdapárti belügyminiszterét, aki röviddel hivatalbalépése után a *tudományos közvélemény* által is támogatott⁵⁸ program nyomán még 1920. július 29. előtt elkészítette a közigazgatási reform előmunkálatait. A miniszter ekkor a törvényhatóságok és képviselőtestületek felépítését a három kúriás rendszer alapján kívánta megoldani. Tervezete szerint e testületek tagjainak 1/3-át a legtöbb adót fizetők alkotják, 1/3-át az önkormányzat területén fekvő birtok után fizetett legalább 250 K. — községekben 150 K. — földadót fizetők, 1/3-át pedig a csupán egyszerű választhatósággal rendelkezők közül választják az aktív választójoggal rendelkező polgárok. Mind az aktív, mind az egyszerű passzív választójog alapja a 24. életév betöltése, a férfi nemhez tartozás, a legalább 6—6 éves magyar állampolgárság és az önkormányzat területén való lakás volt. A választhatóság feltételül mindezekben túlmenően az írni-olvasni tudást is megkövetelte.⁵⁹

A miniszter 1920. szeptember 4-én a nyilvánosság elé is lépett terveivel. A készülő közigazgatási törvényjavaslatok 1920. októberi törvénybeiktatásában és abban reménykedett, hogy már novemberben kiírhatják a törvényhatósági és községi választásokat, melyek alapján decemberben a tisztújító közgyűlések is megtarthatók lesznek.⁶⁰ A javaslatoknak 1920. szeptember 17-re elkészült előadói tervezeteit a minisztériumban képviselők, főispánok és alispánok, valamint polgármesterek részvételével tartott értekezlet tárgyalta meg,⁶¹ majd törvényjavaslati formában az 1920. szeptember 27-i minisztertanács elé kerültek, ahol kisebb vita után az alaposabb előkészítés kedvéért elhalasztották tárgyalásukat.⁶² A virilizmus és a női választójog dolgában nem jutott dűlőre az 1920. október 13-i minisztertanács sem,⁶³ így a döntést tovább kellett halasztani. Az 1920. október 15-i minisztertanácsan a belügyminiszter elmondta, hogy

⁵⁷ Pest vm. közgy. 21 800/723—1920. Vö. *A vezérvármegye*. BH 1920. jún. 17.

⁵⁸ A Magyar Jogászegylet közjogi és közigazgatási jogi szakosztálya 1920. máj. 15., 29. és jún. 12-én ankétot rendezett a közigazgatási reformról, melynek eredményét részben a belügyminiszter is hasznosította javaslataiban. MK 1920. máj. 23., 1920. jún. 6., 20. és 27. Vö. *Csizmadia* 9—11. l.

⁵⁹ OL Bm. 5828—19—1920.

⁶⁰ BH 1920. szept. 5.; MK 1920. szept. 12.

⁶¹ BH 1920. szept. 18.; OL Mt. 1920. szept. 27-i jkv.

⁶² OL Mt. 1920. szept. 27-i jkv. A belügyminiszter 1920. szept. 28-án megküldte a tervezeteket az egyes tárminisztériumoknak. (OL Bm. 7182—19—1920.) A válszok igen keveset mondanak.

⁶³ OL Mt. 1920. okt. 13-i jkv.

csupán a községeknél kívánja fenntartani a nyers virilizmust, a törvényhatóságokra vonatkozóan a közvéleményre tekintettel „a virilizmusba ojtott választási elven építette fel javaslatait”. A keresztényszocialista Haller István választás- és közoktatásügyi miniszter ellenezte mind a virilizmust általában, mind a megoldást, mert szerinte „választott virilizmusnál... több zsidó fog bekerülni...”. Tomcsányi Vilmos Pál igazságügyminiszter és Rubinek Gyula kereskedelmi miniszter — mindketten kiskgazdák — védelmükbe vették a virilizmust; az utóbbit különösen azért, mert az „a szociál-demokráciával szemben a magántulajdon elve alapján egy erősséget jelent”. Vass József közéleti miniszter, egykori KNEP-tag, „bizonyos mértékben” szintén szükségesnek tartotta ezt az intézményt.

A belügyminiszter a kiskgazdák által hangoztatott kívánalmaknak eleget téve, a nemzetgyűlési választójoghoz képest szűkíteni kívánta az önkormányzati választójogot. E körben teljesen ki akarta iktatni a nők választójogát. E kérdésben is szembeszállt vele Haller István, aki megállapította a javaslatról: „...ha ez törvényerőre emelkednék, prejudikálna az országos [képviselőházi] választójogi törvénynek is. Márpedig ez ellen a leghatározottabban harcolni fog... visszafelé, a reakció felé nem mehetünk”. A női választójog kérdésében hasonló volt Vass József és Bleyer Jakab miniszterek álláspontja is, a kiskgazda miniszterek viszont legfeljebb némi engedményre hajlottak. Tomcsányi Vilmos Pál a női választójog megszorítását kívánta, Rubinek Gyula az „önálló keresettel rendelkező nőket vonná be a választójogba”, Sokorópátkai Szabó István kiskgazdaminiszter nem túl nagy bölcsességgel csupán a falusi nőktől kívánta megvonni a választójogot. Nagyatádi Szabó István e nagy ellentétek láttán a javaslatoknak a földreform tárgyalása utáni időkre való elhalasztását kívánta. A kiskgazdapárti vezető elvetette a női választójogot, mert a kor politikai felfogásának és gyakorlatának megfelelően a nők többségét az egyház által a férfiaknál jóval befolyásolhatóbbnak tartotta. A belügyminiszter azon kijelentése után, hogy e reformok nélkül nem tud eredményes politikát folytatni, a minisztertanács megtárgyalta és némileg módosította az eredeti javaslatokat.⁶⁴

Ferdinandy Gyula 1920. október 20-án három törvényjavaslatot terjesztett a nemzetgyűlés elé. Az első a vármegyei igazgatás szervezeti és háztartási változásairól szólt, a második a városi törvényhatósági bizottság és a rendezett tanácsú városi képviselőtestület megalakításáról intézkedett, a harmadik pedig a kis- és nagyközségekben a községi képviselő testület megalakítását szabályozta.⁶⁵ Ezen javaslatok egymással lényegileg egyező általános indoklása abból indul ki, hogy a dualizmus idején szinte minden kormány felvette ugyan programjába, de egyik sem tudta megvalósítani a közigazgatási reformot. Az ellenforradalom új viszonyai között csak tovább romlott a helyzet, és noha a teljes reformhoz nyugalmasabb időre van szükség, a politikailag is jelentős önkormányzati testületek helyzetének újr szabályozása nem volt tovább halasztható. Ezen intézményeket szabályozó 1886: XXI. és XXII. tc., különösen a nyers virilizmus révén ellentétbe került a kormány céljaival. A legtöbb adót fizetők automatikus tagsága odavezetett, hogy „a háború óta beállott nagyfokú vagyoneltolódás következtében... sok olyan egyén lenne az illető testület tagja, aki az illető önkormányzati testületben egészen idegen, és aki vagyonát máról holnapra — nem egyszer illegitim úton — szerezte”.

⁶⁴ OL Mt. 1920. okt. 15-i jkv.

⁶⁵ Napló 1920—1922. VI. k. 94. l.; Irományok 1920—1922. V. k. 149—151. sz.

A javaslatok legfőbb újítása az volt, hogy a vármegyében és mindkét típusú városban bevezették a *választásos virilizmus intézményét*. Eszerint az önkormányzati testületek felét kitevő virilis tagokat a létszámuknál kétszeresére nagyobb számú, az önkormányzat területén legalább 6 éve adót fizető polgárokból álló listáról választják az aktív választójoggal rendelkezők. A virilizmus eme enyhített formája a miniszter szerint továbbra is biztosította, hogy az önkormányzati gazdasági ügyekben leginkább érdekeltek ottlegyenek a döntések meghozatalánál. A törvényhatósági bizottságok jelentős *közhatalmat* is gyakoroltak, amelyet az indoklás szerint nem lehetett tisztán a választás esélyeitől függővé tenni. „A bizottságban tehát – írta a miniszter – a [nagy] vagyon képviselőjének feltétlenül tért kell engedni, mert ez az értékes konzerváló erő, amely a kevésbé művelt elemekkel és a túlzó áramlatokkal szemben a maga helyes ítélőképességét és mérsékletét érvényesíti és ezzel a fokozatos haladást biztosítja.”

Az önkormányzati testületek tagjainak másik felét a valamennyi ott passzív választójoggal rendelkező polgár közül választott tagok alkották. Aktív választójogot kaptak azok a férfiak, akik 24 életévüket betöltötték, legalább 10 évi magyar állampolgársággal, ill. 6 évi domiciliummal rendelkeztek, ha nem estek a különben szép számú kizáró ok valamelyikébe. A nem virilis, egyszerű passzív választójog feltétele a 26. életév betöltése és az 1886-os szabályozás szerint is megkövetelt írni-olvasni tudás volt. Az önkormányzati választójog megközelítette ugyan az *általános férfi választójogot*, de a nők kizárása és a feltételek szigorítása révén a nemzetgyűlési rendszerhez viszonyítva *visszalépést* jelentett. A középúton haladó választójogot Ferdinandy azzal indokolta, hogy az „az alkotmányozó nemzetgyűlés összealkotásában” a nép minden rétegének helyet kellett biztosítani azért, hogy „az alkotmány szakadt fonalát ellenvetés nélkül fel lehessen venni”, a nemzetgyűlésnek most viszont közelebbről meg nem határozott „más tényezőkkel is számolnia kell”. Ezért vált szükségessé a „magyar közönség” és a „magyar néplelek” által kedvezőtlenül fogadott női választójog teljes mellőzése a jelentős részben közigazgatási funkciókat betöltő önkormányzati testületeknél. A választójognak e szűkítése előre vetítette a nemzetgyűlési (képviselőházi) választási rendszer reformjának irányát is.⁶⁶

A javaslatok csökkenteni kívánták az önkormányzati testületek létszámát, bár a törvényhatósági bizottságok tagjaivá nyilvánították a területükön megválasztott nemzetgyűlési képviselőket, szabályozták a hivatalbóli bizottsági tagságot és az önkormányzati testületek tagjainak esküjét. Igen fontos, hogy e javaslatok szerint *titkosan* kell szavazni.

A három javaslatot a nemzetgyűlés közigazgatási bizottsága kapta meg, a vármegyeit pedig a pénzügyi bizottságnak is kiosztották.⁶⁷ A nemzetgyűlés közigazgatási bizottságának állásfoglalása nyomán 1920. november 5-én a vármegyei és a városi javaslatokat a közjogi bizottság is megkapta, mert „a törvényhatóság nemcsak tisztán közigazgatási hatáskörrel rendelkező önkormányzati közület, hanem kifejezetten politikai hatáskörrel is bír”.⁶⁸

A javaslatokat a kormányzóval is megtárgyalta 1920. október 22-én a miniszter,⁶⁹ a vármegyék növekvő ellenállását pedig azon a főispáni értekezleten

⁶⁶ N 1920. okt. 21.

⁶⁷ Napló 1920–1922. VI. k. 94. l.

⁶⁸ Napló 1920–1922. VI. k. 257–258. l.

⁶⁹ BH 1920. okt. 23.

próbálta leszerelni, amelyet 1920. november 26-ra Preszly Elemér főispán hívott össze a pesti megyeházára. A vármegyék által teljes unszimptáival fogadott javaslatokat a keresztény kurzus védelmével próbálta elfogadtatni Ferdinandy. Hangsúlyozta, hogy az önkormányzati testületekben „túlnyomóan képviselve van a zsidó elem, amely a háború alatt szerzett nagyobb ingatlankokat... éppen a megyei közhatalomból ki van zárva az a réteg, amely a magyar állam eszméjéhez hű, független és földje, állandó otthona és az ellenforradalom idején tanúsított hazafias magatartása folytán megbízhatóbb és a legalkalmasabb a háború alatt annyira megviselt középosztálynak a megerősítésére”.⁷⁰

Egy nappal a második Teleki-kormány bemutatkozása után, 1920. december 18-án Vértés Vilmos István kiskgazda képviselő interpellációban szólította fel Ferdinandyt, hogy nyilatkozzék a megfeneklett javaslatok sorsáról. Az interpelláló elmondta, hogy a javaslatok késleltetése miatt „a vidék roppant el van kedvetlenedve”. A belügyminiszter színvallását azért tartotta fontosnak, mert a házhelyekre vonatkozó jogszabályok végrehajtásánál is megmutatkozott,⁷¹ hogy „a vármegyéknek... a felfogása nem mindenben kongruál a nemzetgyűlés mai szellemével”. A belügyminiszter válaszában kijelentette, hogy mind közigazgatáspolitikai, mind alkotmányjogi szempontból feltétlen szükség van az önkormányzatok újjáépítésére, de a bentlevő javaslatok „nem mindenben” felelnek meg az új kormány álláspontjának, miért is visszavonta azokat.⁷²

A belügyminiszter által a visszavonáskor megígért módosított törvényjavaslatokat 1921. január 28-án el is fogadta a minisztertanács,⁷³ a törvényhozás elé való beterjesztésükre azonban már nem kerülhetett sor. E javaslatokból csak annyi vált ismeretessé, hogy visszatértek az eredetileg is tervezett három kúriás rendszerre, miszerint az önkormányzati testületek első kúriájába a legtöbb földadót fizetők, a második kúriájába a kevesebb, de legalább 30 K. földadót fizetők, a harmadik kúriájába pedig a pusztán egyszerű passzív választójoggal rendelkezők közül az egyszerű aktív választójoggal bírók választanak egyenlő arányban tagokat.⁷⁴

3. § Vármegyei ellenállás a közigazgatási reformmal szemben

A három reformjavaslat jelentős visszhangot váltott ki. Elégedetlenek voltak velük a keresztényszocialisták is, akik mindenekelőtt a nők választójogáért szálltak síkra Debrecenben,⁷⁵ Budapesten⁷⁶ és Győrött⁷⁷ tartott gyűléseiken, megmozdulásaikon, de sokkal jelentősebb volt ennél az az igazi vármegyei ellenállás, amely a virilizmus mellett többször kiálló pesti klasszicista megyeházból indult ki.

Pest-Pilis-Solt-Kiskun vm. rendes őszi közgyűlésén 1920. október 12-én az

⁷⁰ BH 1920. nov. 27.

⁷¹ A Zala vármegyei mulasztások ügyében Drozdy Győző 1920. nov. 17-én interpellált. Napló 1920—1922. VII. 69—72. l.

⁷² Napló 1920—1922. VII. k. 252—253. l.

⁷³ OL Mt. 1921. jan. 28-i jkv.

⁷⁴ BH 1921. jan. 13.; PN 1921. jan. 29.

⁷⁵ OL Feliratok 133—1920. A Keresztény Női Tábor 1920. okt. 7-i felterjesztése.

⁷⁶ BH és PN 1920. okt. 28. és 29. Beszámolók a Vigadóbeli gyűlésről.

⁷⁷ OL Feliratok 134. és 145—1920. A Győri Keresztény Szociális Párt felterjesztései.

alispáni beszámoló elhangzása után Patay Tibor bizottsági tag szólalt fel, aki állásfoglalásra hívta fel tagtársait az *alkotmány kiforgatása*, a törvényhatósági bizottságok „legszélesebb demokratikusabb alapon” való összeállítása ellen. Elmondta, hogy a vármegye minden reformnál csak veszített jelentőségéből; a nemzetgyűlésben az ország érdekeit kellő módon képviselni nem tudó elemek kerültek többségbe, így kétségbe vonható, hogy „a mostani nemzetgyűlésnek van-e joga a vármegye intézményének átreformálására”. Súlyos kifogásait a nemzetgyűlés legjobb törekvéseinek és intencióinak elismerésével igyekezett némileg enyhíteni. A vármegye véghatározatában, amelyet megfelelő formában a kormányzó, a belügyminiszter, a nemzetgyűlés és a vármegyei törvényhatóságok is megkaptak, a reformok mellőzését kérte, illetve arra az esetre, ha mégis tervbe vétetnék a reform, azt indítványozta, hogy „ne tévesztessen szem elől a vármegyéknek alkotmányfenntartó évezredes tradíciója és ne ingattassék meg alapjában esetleg úgy, hogy alkotmányfenntartó feladatának a jövőben eleget tenni képes ne legyen”.⁷⁸

Az alispáni hivatal e közgyűlési határozat nyomán részben eltérő szövegezésű felirati fogalmazványokat készített. A *nemzetgyűlés számára* készült tervezet csak óvott a „hatásaiban kiszámíthatatlan” reformtól, de bízott abban, hogy „a nemzetgyűlés hazafias kötelességeinek tudatában aggodalmunkat figyelembe fogja részesíteni”. A *belügyminiszternek* küldött tiltakozó felterjesztés már kimondta, hogy „a netán szükséges korszerű megreformálásra csak a nemzetgyűlés által megalkotandó törvényhozó hatalom lesz illetékes”. A *kormányzóhoz* küldött „hazafias” felirat az államfőt arra a veszélyre figyelmeztette, „mely országunkat érné, ha avatatlanok hozzá nem értő kézzel megbolygatnák állami létünk legfőbb pillérét, a vármegye intézményét”. Csak a kormányzóhoz eljuttatott felirat mutatott rá arra is, hogy „a nemzetgyűlés keletkezésénél és összetételénél fogva csak kényszerűségből létesített átmeneti intézménynek tekinthető, amelynek hivatása a rommá vált alkotmány felépítése és a jogfolytonosság helyreállításához szükséges intézmények létesítése”. Végül kifejezetten felszólították Horthyt, hogy *akadályozza meg* a községi szervezetekhez és az évezredes vármegyékhez való hozzányúlást.⁷⁹

A kis Csanád vm. őszi közgyűlésén 1920. október 21-én a vármegye főjegyzője, Tarnay Ivor terjesztette elő 1920. október 15-én kelt tiltakozó indítványát, amely bár kétségtelenül azonos gyökerű ugyan a pestivel, mégis önálló állásfoglalás volt. A főjegyző előterjesztésében elsősorban azért sürgette a belügyminiszteri javaslatok visszavonását, mert azok a „radikális világháramlatnak megfelelően az általános választójogot” akceptálják. Támadta a rendeleti úton életbeléptetett nemzetgyűlési választójogot, „amely nem volt egyéb, mint a Károlyi-forradalom egyik legjellegzetesebb alkotásának csekély változtatásokkal elfogadott másolata”. Ezzel szemben — Deákra és Kossuthra hivatkozással — a virilizmus mellett tört lándzsát, felhozván, hogy „a kulturált középosztálynak a vármegyei intézmény keretében való érvényesülése nemzeti életszükséglet”. A teljesség kedvéért meg kell jegyezni, hogy a középosztály fogalmán a földbirtokosok mellett a városi honorácior elemeket, a kereskedőket és iparosokat is értette. Az indítvány ellen csak Kolonics József és Espersit

⁷⁸ Pest vm. közgy. ad. 34 518/1425—1920. — Itt említjük meg, hogy a „vezérvármegyének” Huber János képviselővel is meggyűlt a baja, aki a nemzetgyűlés 1920. július 20-i ülésén „burkolt gyanúsítgatásokkal illette” Agoraszó Tivadar alispánt. A vármegye közgyűlése elégtételt követelt tőle.

⁷⁹ Pest vm. „Reform” ad 34 518—1920.

János,⁸⁰ a két demokratikus felfogású makói ügyvéd szolt, akik a napirendről való levételt kérték. A többség 39 : 2 arányban elfogadta és felterjesztette azt a nemzetgyűléshez.⁸¹

Komárom vm. különösen azt sérelmezte 1920. október 30-i közgyűlésén, hogy a hírlapokból kellett értesülnie a belügyminiszter javaslatairól, pedig „alkotmányos országban egy ilyen mélyreható, az ország egyik alapintézményét gyökeresen megtámadó és átalakító reformot a Nemzet megkérdése nélkül megalkotni nem szabad és nem lehet”. Tiltakozását érdemileg azzal indokolta, hogy a nemzetgyűlésnek „nincs felhatalmazása a Nemzettől” a reformokra, és hogy e reformok kiszolgáltatják a vármegyéket és a községeket „a szélsőségekre mindenkor hajló és hajtható elemeknek”. E vármegye nem tagadta az önkormányzati képviseleti rendszer reformjának szükségességét, de azt az ország helyzete és a kellő előkészítés hiánya miatt elhalasztani javasolta.⁸²

E három, egymástól forma szerint független állásfoglalást az „atyafias” átiratok nyomán csaknem minden vármegyei törvényhatóság követte. Noha az alapvető ellenérvek azonosak, a megokolás szinte mindenütt eltér valamiben, ezért is érdemes időrendben áttekinteni a vármegyei tiltakozások hullámain.

Borsod vm. amely 1920. november 9-i rendkívüli közgyűlésén foglalkozott a reformokkal, először az országgyűlési választójogot tartotta megalkotandónak a Friedrich-féle rendszer visszafejlesztése révén, majd csak utána kerülhetett volna sor az önkormányzati választójog reformjára, melynek szükségességét — a virilizmus fenntartásával — elismerte ugyan, de a Maros menti határozat szellemében különös súlyt helyezett a „művelt középosztály” irányító szerepének megőrzésére.⁸³

Másnap, 1920. november 10-én szikszói ideiglenes székhelyén Abaúj-Torna vm. közönsége mondott bírálatot egykori főjegyzője, a megyebeli birtokos és volt kassai jogakadémiai tanár Ferdinandy Gyula javaslatairól. A „lelke egész keserűségével és felháborodásával” tiltakozó közgyűlés elé a miniszter személyeskedő ellenfele, Farkas Géza ny. huszárezredes, megyebizottsági tag terjesztette elő a pesti és a komáromi átiratok nyomán indítványát. „E reform tervezet nem egyéb — hangzott a megsemmisítőnek szánt szentencia —, mint a legfeljebb csak modern követelményeknek megfelelően átalakítandó jelenlegi közbizsági szervezetek teljes megsemmisítése az értelmiségnek és felelősségérzettel bíró rétegnek a törvényhatósági bizottságokból és községi képviselőtestületekből való kiszorítása, a nemzeti eszme sok évszázados zászlóvivőjének: az ősi alkotmányvédő vármegyének sírba tétele!” A határozat kitanította a minisztert arra is, hogy az „igazi demokrácia és helyes szociális haladás” nem a jogok osztogatása a velük élni nem tudóknak, hanem a nép nevelése. Megismételték azt a felfogást is, hogy az általános és titkos választójog alapján összeült nemzetgyűlés, amelyet „ellenségeink kényszerítettek ránk”, nem jogosult „az alkotmány még megmaradt bástyájának lerombolására”.⁸⁴

⁸⁰ Tevékenységükre l. Péter László: *Espersit János (1879—1931) Ismeretlen adatok Juhász Gyula és József Attila életéhez, költészetéhez.* (Bp. 1955.) c. művét.

⁸¹ CSHL 1920. okt. 30. 502—507. l.; OL Feliratok 135—1920. és Pest vm. „Reform” 42 082—1921. [=Csanád vm. közgy. 638/10 628—1920.]

⁸² OL Feliratok 139—1920.; Pest vm. „Reform” 42 284—1920. [=Komárom vm. közgy. 171/6409—1920.]

⁸³ OL Feliratok 141—1920.

⁸⁴ OL Feliratok 144—1920. Pest vm. „Reform” 44 115 és 45 377—1920.; BH 1920. nov. 21.

Rendkívüli közgyűlés volt 1920. november 10-én Sásdon is, ahol a még jelentős részben szerb megszállás alatt álló *Baranya vm.* székelt. A „vezérvármegye” átirata nyomán itt 12 törvényhatósági bizottsági tag terjesztett elő tiltakozó indítványt, akik nevében *Szily Tamás* és *Szücs József* beszélt. A határozat a javaslatokkal szemben védelmébe vette az önkormányzati képviselőlet akkori rendszerét, majd a vármegyének a Tanácsköztársaság felszámolásában való részvételét ecsetelte. Azt állította, hogy az „alkotmány ezeresztendő védőbástyája” 24 óra alatt újjáéledt, a „vörös katonaság a talpraállt Vármegye erkölcsi ereje előtt tette le a fegyvert”, a vármegye szervezte a nemzeti hadsereget, megmentette a csendőrséget és az országot a kormányzó mellé állította. Megismételte a határozat azt a már ismert érvet is, hogy az önkormányzati választójog nem járhat *filius ante patrem* az országgyűlési előtt. A nemzetgyűlés választási rendszerét természetesen Baranyában sem fogadták el, mert „a törvényhatóságok autonómiáját alapjaiban rendítheti meg”, általános bizonytalanságot, anarchiát és korteskedést eredményezhet. Baranya vm. közgyűlése támogatásáról biztosította ugyan a nemzetgyűlést „nagy és szent törekvéseiben”, de félre nem érthető módon meg is fenyegette. „Ha... bekövetkeznék az az eset, — mit Isten ne adjon —, hogy a Nemzetgyűlés a reá háruló feladatok megoldására képtelenné válnék, érzi magában az erőt — mondta a vármegye —, hogy az alkotmányosságot fenntartani és a közállapotokat konszolidálni akkor is képes lesz...”, azt hiszi, hogy a vármegye közönségének is meg van annyi joga, hogy a lehetőségétől ne fosztasson meg annak, ha részéről kétes értékűnek tartott modern szellemben történő kísérletezések eredményre nem vezetnének és újabb összeomlás fenyeget, akkor odaállhasson és évezredes tradícióhoz... híven az Országot megvédhesse és megmenthesse”.⁸⁵

Mikszáth megyéjében az 1920. november 13-i rendes őszi közgyűlés tárgyalta hét bizottsági tag, köztük *Sztranyavszky Sándor* későbbi belügyi államtitkár indítványára a pesti és a komáromi átiratot. A nem különösen eredeti *nógrádi* tiltakozást, amelyből szintén nem hiányzott a „jóakarátú barátok” ajándékának mondott általános és titkos választójog által eredményezett *aldemokrácia* bírálata, a jövőendő választásokra való figyelmeztetésül nemcsak a nemzetgyűlés, hanem a megyebeli képviselők is megkapták.⁸⁶

1920. november 15-én ugyancsak rendes közgyűlésen tárgyalta *Győr vm.* három társmegye átiratával együtt azt az indítványt, amelyet *Gyapay Pál* és *Khuen-Héderváry Károly* terjesztett elő „hazafias aggodalmában”. A határozat azon állításra épült, hogy az Európában legradikálisabbnak mondott magyar nemzetgyűlési választási rendszernek a törvényhatósági és községi életbe való átvitele eredményeképpen „meg fog ismétlődni... az, amit a directoriumok és paraszttanácsok rettenetes korszakában láttunk, amikor a vármegye, város és község vezetése politikailag iskolázatlan, tudatlan, elmaradt, erkölcsileg megbízhatatlan, fegyelmetlen és a felelősség súlyos terhét át nem érzett elemek kezébe került, s mi fogjuk lerombolni azokat a védőbástyákat, melyek ma még az intelligens középosztály, a nagy, közép és kisebb birtokosok őrzetében szilárdan állnak helyt alkotmányunk és nemzeti államunk védelmében, ezek között elsősorban a törvényhatósági és a községi autonómiák”. Természe-

⁸⁵ OL Feliratok 140—1920. Pest vm. „Reform” 43 279—1920. [=Baranya vm. közgy. 449/4143—1920.] BH 1920. nov. 9. Vö. Molnár Erzsébet: *A közigazgatás főbb kérdései Baranya megyében a két világháború között*. Kézirat. (Pécs, 1973.) [=Molnár] 23—27. l.

⁸⁶ OL Feliratok 142—1920.; BH 1920. nov. 20.

tesen e zengzetes vármegyei stílusban megfogalmazott, a Tanácsköztársaság helyi szerveire rágalmakat szóró határozat is „az erre illetékes legközelebb érdekelt tényezők meghallgatása és a nyilvánosság ellenőrzése nélkül elkészített s teljesen váratlanul benyújtott” javaslatok visszavonását sürgette, mert e kor-
szakos jelentőségű reformok higgadt mérlegelést igényelnek.⁸⁷

A szomszédos Moson vm. a javaslatok visszavonását kérő indítványával 1920. november 17-én csatlakozott Csanádhhoz. Feliratának új vonása volt, hogy az országgyűlési választójog megalkotásáig el akarta ugyan odázni a közigazgatás általános reformjával összefüggő önkormányzati rendezést, ugyanakkor azonban a nemzetgyűlés által arra kérte utasítani a belügyminisztert, hogy az önkormányzati választójogot „ideiglenes, átmeneti és határidőhöz kötött törvényjavaslatban rendezze és azt a törvényhozáshoz azonnal terjessze be”. „Országszerte s így vármegyénkben is általánossá vált a nép körében az a jogilag ugyan meg nem álló nézet — ecsetelte a határozat az ellenforradalom első éveiben kialakult fonák helyzetet —, hogy az önkormányzati testületek tagjai és a választott tisztviselők, egy régi választójognak köszönvén megbízatásukat, a közigazgatás irányítására és vezetésére teljes jogosultsággal nem bírhatnak. A községek előljárói mind gyakrabban keresik fel a vármegye, a járások vezetőségét és sürgetik községük nevében a képviselőtestületek újjáalakítását és a községi tisztújításokat.” Halaszthatatlannak tüntette fel a határozat a menekült tisztviselők helyzetének rendezését, ami a tisztújítások nélkül megoldhatatlannak látszott. E reális felismerések mellett a mosoni határozatból sem hiányzott a radikális választójog elutasítása, mert amellett szerintük méginkább a családi kapcsolatok és a barátság, nem pedig a tehetség érvényesülne. A megyei közigazgatás függetlensége érdekében a tisztviselői választások megszüntetését és az ún. államosítás törvénybe iktatását sürgették. Moson vm. is kiállt a virilizmus régi rendszere mellett, noha azt az 1920. IX. tc.-hez hasonlóan a törvényhatóság területén működő kulturális intézmények képviselével is ki kívánta egészíteni.⁸⁸

Szatmár vm. törvényhatósági bizottsága Szuhányi Ferenc indítványára 1920. november 18-án a területcsonkitások miatti elkeseredésében a földosztást ígérő és pacifizmust hirdető polgári demokratikus forradalom számára rossz emléktétl idézve tette fel a kérdést: „És szabad-e tomboló viharral küzdő hajónkat megbontanunk, mielőtt a fenyegető veszély elől biztos révbe jutottunk volna?” A válasz természetesen a *nem* volt.⁸⁹

A hasonló helyzetben Tarpára szorult Bereg vm. ugyanezen a napon vonta kétségbe a nemzetgyűlésnek e reformokra való hivatottságát „a jelszavas közéleti szereplésektől tartózkodó komoly, higgadt elemek”, a középosztály védelmében. Jellemző momentum a kormányzóhoz is felterjesztett határozatnak, hogy az 1920. I. tc. 13. §-ára való hivatkozással felhívta az államfőt, hogy e reformok elfogadása esetében éljen visszaküldési jogával.⁹⁰

Mérsékelt hangot ütött meg Csongrád vármegyének Fekete Márton és társai által összehívni kért 1920. november 19-i rendkívüli közgyűlése, amelyen Szabó Sándor főispán és Nagy Sándor alispán mellett 13 megyei tisztviselő és

⁸⁷ OL Feliratok 150—1920.

⁸⁸ Győr-Sopron megye 1. sz. Levéltár, Moson vm. alisp. 8752—1920.; OL Feliratok 148—1920.; Pest vm. „Reform” 45 076—1920. [=Moson vm. közgy. 327/1390—1920.]

⁸⁹ OL Feliratok 149—1920.; Pest vm. „Reform” 5633—1921.

⁹⁰ Pest vm. „Reform” 45 622—1920. [=Bereg vm. közgy. 68/3244—1920.]

37 más bizottsági tag jelent meg. Az indítvány és a határozat egyaránt negatíven értékelte a nemzetgyűlési választási rendszert, mert „a nagyszámú néptömeg, amely idáig nem vett részt a politikai életben és így ennek útvesztőiben kellő jártassággal nem rendelkezvén, nem tudja... a kellő kritikát gyakorolni a... politikai kérdésekben, így a demagógia és a szélsőségek felé kapacitálható”. A közgyűlés úgy látta, hogy az önkormányzati szerveknek „a haladás és fejlődés törvényeinek szem előtt tartásával” mérséklő szerepet kell betölteniük. Ezért a „helyi érdekeknek és viszonyoknak” megfelelően, az országgyűléstől eltérő módon kívánta szabályozni az önkormányzati képviselőket. Csongrád vármegye a miniszter eredeti elképzeléseihez hasonlóan három kúria felállítását javasolta a nemzetgyűlésnek, úgy, hogy a tagok 1/3-át a legtöbb adót fizetők listájáról, 1/3-át a legalább 50 K. adót fizetők, 1/3-át pedig adófizetésre tekintet nélkül a passzív választójoggal rendelkezők közül választák meg az aktív választójogot élvező polgárok.

A határozat mereven elzárkózott a nők mindennemű választójogától. Az önkormányzati képviselőt fenyegető kiterjesztése Mosonhoz hasonlóan Csongrádot is arra indította, hogy a vármegyei közigazgatás és a napi politika szétválasztását szorgalmazza, mindenekelőtt a tisztviselői kar államosítását, azaz a kinevezési rendszer bevezetését sürgesse. A napi politikának a vármegyei ház falai közé való betörését látták a javaslatok azon rendelkezéseiben is, hogy a nemzetgyűlési képviselők automatikusan törvényhatósági bizottsági tagokká válnak.⁹¹

Szentesen helytelenítették ugyan a reform napirendre tűzését, a javaslatokat mégis tényként fogadták el és konkrét indítványokat is tettek. Nem így foglalt állást a szomszédos *Jász-Nagykun—Szolnok vm.*, amely 1920. december 3-i közgyűlésén tárgyalta a Pest, Csanád, Komárom, Moson és Abaúj-Torna vármegyékből megküldött állásfoglalásokat. A reformjavaslatok tárgyalásának elhalasztását kérő egyhangú határozat abból indult ki, hogy e vármegye számtalan esetben tanújelét adta haladó szellemének, de most aggódik az életképes, gyönyörű vármegyei intézmény jövőjéért, melynek tervezett mélyreható reformjára az idők nem alkalmasak. A határozat az 1920: I. tc. 1. §-a ellenére kétségre vonta azt is, hogy a nemzetgyűlés alapját képező választójog „törvényes formák közt szabályozva és törvénybe iktatva” lenne, az önkormányzati képviselői rendszer szabályozása pedig ennek törvénybeiktatását nem előzheti meg. A közigazgatási reformot gondos előkészítés után csak akkor látta megvalósíthatónak, „ha majd az alkotmány struktúrája véglegesen megállapítottik”. A vármegye azt is elhatározta, hogy külön feliratot intéz *Horthy Miklós*-hoz, s ennek átadására *Almássy László* vezetésével 28 fős deputációt választott. A budai várban székelő kenderesi birtokos előtt sötét színekkel festették a helyi önkormányzatok jövőjét, ha azokban is olyan viszonyok fognak érvényesülni, mint amilyenek a nemzetgyűlésben uralkodóvá váltak. Felkérték a kormányzót, hogy „minden befolyásának latba vetésével akadályozza meg... ezen meggondolatlan reform javaslatok keresztül hajszolását”. „A nemzet a főhatalom gyakorlását Főméltóságod kezeibe tette le... , mert Főméltóságodban egy erélyes, biztos ítéletű, a felforgató törekvéseknek bátran ellene szegülő, azokat eltipró egyéniséget ismertet fel — mondja a felirat. — Sohasem for-

⁹¹ Csongrád megyei [2. sz.] Levéltár, Csongrád vm. 1920. nov. 19-i jkv.; OL Feliratok 147—1920. [=Csongrád vm. közgy. 482/8184—1920.] Megjegyezzük, hogy e javaslat szerint a virilisták listájára a választható tagok számának felét kitevő személy kerülhetett.

dult elő még ennél fontosabb kérdés kormányzóságának idején. Mély hazafisággal, erős elszántsággal, meg nem ingatható keménységgel kiáltsa oda a vétőt Főméltóságod ezen ősi ezeréves alkotmányunkat felrúgó javaslatok ellen.”⁹²

Biharba 1920. november 6-án érkezett meg a pesti átirat, de az alispán hiába kérte nyomban a főispánt rendkívüli közgyűlés összehívására, erre csak 1920. december 7-én került sor. A Tiszák egykori vármegyéjének Váradról Berettyóújfaluba húzódott közgyűlése tetemre hívta a múltat, a bandériumok és az alkotmányos ellenállás évszázadait azért, hogy megindokolja „alkotmányvédő” bírálatát. A nemzetgyűlésnek és a kormánynak küldött állásfoglalás ugyanis a pestihez hasonlóan „megengedhetetlennek tartja, hogy az abszolutisztikusan létrejött új választójog alapján alakult és csupán a jogfolytonosság és a jogrend helyreállítására és a mulhatatlanul elintézését kívánó... ügyek elintézésére hivatott nemzetgyűlés állami életünk ősi alkotmány- és nemzetvédelmi intézményét gyökeresen megváltoztassa”. Arra az esetre, ha az időszerűtlennek tartott reformot a nemzetgyűlés mégis meg akarná valósítani, a bihariak a törvényhatóságokba csak annyi új elem bebocsátását javasolták, amennyi „a kellő politikai érettséggel bíró nemzet- és alkotmányhű elemmel szemben túlsúlyra” még nem juthat. Itt ismét kísértett a három kúriás rendszer, miszerint egyenlő arányban kívánták bejuttatni az új közgyűlésekbe a legtöbb adót fizető férfiakat, az ezek után legtöbb adót fizető férfiak közül és általuk választott viriliseket, valamint az általános választójog alapján, de a nők mindennemű jogának mellőzésével választott férfiakat.⁹³

A törvényhatóságok átiratait 1920. december 11-én tárgyaló Esztergom vm. a kormánynak és a nemzetgyűlésnek szánt tiltakozásában elsősorban arra hivatkozott, hogy Ferdinandy tervei nyomán a törvényhatóságokból „azon értékes elemek és társadalmi osztályok maradnának ki, melyek a haladásnak és kultúrának... lelkes harcosai”. A reform szükségességét elismerve ezért ragaszkodtak a virilizmus eddigi formájához és a választójognak ingatlan birtokhoz, ill. adófizetéshez való kötéséhez.⁹⁴

Veszprém vm. közgyűlésének 1920. december 14-i egyhangú határozata, melyet a kormányzó is megkapott, elsősorban a társadalmi kérdések leplezetlen tárgyalása révén nyújtott újat a többihez képest. A „budapesti hangulat” által sugallt javaslatokat — különösen azok eredeti, hármas tagozódású megoldását — azért tartotta helytelennek, mert nyomukban a földbirtokkal nem rendelkező, politikailag tájékozatlan napszámos is bekerülhetne a határozat szerint osztályfelettinek tartott önkormányzati testületekbe, aki kellő látókörről nélkül a „lelketlen demagógiának eshetik áldozatul”. Természetesen a veszprémi feliratokból sem hiányozhatott az a megállapítás, miszerint „a nemzetgyűlés keletkezésénél fogva... oly, az alkotmányt mélyrehatóan érintő, korszakalkotó reformok keresztülvitelébe azok előkészítése, a nemzet megkérdése, a vármegyék s a szakkörök meghallgatása és a közvélemény kialakulása előtt és ezek nélkül nem is bocsátkozhatik”. Jellemző, hogy a vármegye a Csanádból, Komáromból, Abaúj-Tornából, Beregből és Pestből jött átiratok-

⁹² Pest vm. „Reform” 48 532—1920. [=Jász-Nagykun-Szolnok vm. közgy. 23 479—1920.]

⁹³ Hajdú-Bihar megyei Levéltár, Bihar vm. alisp. 3808—1920.; OL Feliratok 171—1920. [=Bihar vm. közgy. 220/3808—1920.]

⁹⁴ Pest vm. „Reform” 47 753—1920. [=Esztergom vm. közgy. 5181/526—1920.]

kal szemben nem tartotta időszerűnek, hogy a haladőbb szemléletű kecskeméti határozattal foglalkozzék.⁹⁵

Tolna vm. negyedik rendes közgyűlésén, 1920. december 16-án szokatlan esemény történt. Az előterjesztés alapját itt is Pest-Pilis-Solt-Kiskun vm. állásfoglalása képezte, mégis „az állandó választmány határozatával szemben óriási többséggel Kun Lajos megyebizottsági tag indítványát” fogadták el. A szekszárdi megyeháza urai, noha maguk is aggodalmaskodtak a reformok miatt, „az alkotmány bástyáinak a kor szelleméhez való átalakítását” elkerülhetetlennek tartották. Konkrét javaslatokat is tettek. Egyrészt azt indítványozták, hogy a törvényhatósági bizottságok újjáalakítása ne az érvényben levő nemzetgyűlési választójogi törvény (!), hanem olyan törvény alapján történjék, amely „a demagógiamentes keresztény nemzeti polgári uralmat juttatja érvényre”, másrészt „az összes társadalmi osztályok megfelelő arányos képviselét” kívánták, hogy így „a vármegye történelmi hivatása a legkiválóbb erők bevonásával biztosíttassék”. Hogy e homályos megfogalmazás pontosan mit takart, nem lehet megállapítani. Az viszont kétségtelen, hogy a tolnaiak nem kívántak gátat szabni a reformoknak, hanem „a kormány és a nemzetgyűlés bölcsességében” bízva várták az eseményeket.⁹⁶

A teljesség kedvéért megemlítjük, hogy voltak olyan megyék, amelyekben nem a közgyűlés foglalkozott a reformokkal. Zalaiban a közigazgatási bizottság jelentette ki 1920. november 9-én, hogy a javaslat merénylet az alkotmány egyik védőbástyája ellen, miért is a nemzetgyűlést és a kormányzót annak visszautasítására kérte.⁹⁷ Szabolcsban az őszi közgyűlésen túl voltak már a pesti határozat vételekor, ezért 1920. október 30-án csak a Mezőssy Béla, Meskó László és Úfalussy Dezső bizottsági tagok által kezdeményezett „népes értekezleten” csatlakoztak az átirathoz. Tiltakozó állásfoglalásukat küldöttség tolmácsolta Horthynak, Telekinek és Ferdinandynak.⁹⁸ A törvényhatósági bizottság 1921. január 11-i ülése idején a belügyminiszter már visszavonta eredeti javaslatait, ezért a szablocsiak csak azt követelték, hogy „amennyiben nem talán magasabb állami érdekek e kérdések... tárgyalás alá bocsátását elodázhatatlanul követelnék, az csakis a törvényhatóságok és a szaktestületek előzetes meghallgatásával történjék”.⁹⁹ A nyíregyházi értekezlet után, 1920. november 10-én a két falura zsugorodott Ung. vm. helyettes alispánja is feliratot intézett a nemzetgyűléshez, amelyben azt kérte, hogy utasítsa a kormányt, hogy az önkormányzatok intézményes reformját ez idő szerint ne vegye programjába.¹⁰⁰ A reformtervek nem váltottak ki pozitív visszhangot Fejér vm. nagybirtokos köreiből sem, noha a virilis képviselő módosítását itt is szükségesnek tartották.¹⁰¹

A városok szinte teljesen hallgattak. Székesfehérvár, Sopron és Kecskemét ismert állásfoglalása után csupán Baja thj. városnak a fővárosban székelő

⁹⁵ Pest vm. „Reform” 2180—1921. [=Veszprém vm. közgy. 870/21 308—1920.]

⁹⁶ Pest vm. „Reform” 1184—1921. [=Tolna vm. közgy. 945/17 380—1920.] Megemlítjük, hogy Tolna vm. törvényhatóság bizottsága ezen ülésében foglalkozott Komárom vm. [17 544—946—1920.], Csanád vm. [17 481—947—1920.], Abaúj-Torna vm. [19 029—949—1920.] és Bereg vm. [19 075—950—1920.] hasonló tárgyú állásfoglalásával is. Minderre l. Tolna megyei Levéltár, Tolna vm. közgy. 1920. dec. 16-i jkv.

⁹⁷ OL Feliratok 146—1920.

⁹⁸ Pest vm. „Reform” 43 518—1920.

⁹⁹ Pest vm. „Reform” 8459—1921. [=Szabolcs vm. közgy. 30 617/10—1921.]

¹⁰⁰ OL Feliratok, sorszám nélkül.

¹⁰¹ Farkas 437. l.

törvényhatósági bizottsága vette tudomásul a „vezérvármegye” határozatát,¹⁰² Győr sz. kir. város közgyűlése pedig 1920. november 27-én csatlakozott Komárom, Moson és Csongrád vármegyékhez, valamint Kecskeméthez, kérvén a belügyminisztert, hogy „a még mindig érezhető forradalmi hangulat teljes lecsillapodása után szíveskedjék olyan javaslatot előterjeszteni, amely a városok reális érdekeinek bölcs mérlegelésével a fokozatos fejlődés és nem forradalmak útján kívánja a haladást biztosítani”.¹⁰³

Pest-Pilis-Solt-Kiskun vm. törvényhatósági bizottsága 1920. november 30-án a korábbinál némileg mérsékelt hangot ütött meg, mert Teleki Pál nyilatkozata alapján joggal remélhette, hogy a képviselőházi választójogi reformmal együtt az önkormányzati reform is az 1921. évi népszámlálás kiértékelése utáni időre húzódik el. Moson megyéhez hasonlóan átmeneti rendezést tartott szükségesnek a törvényhatósági bizottságok kiegészítését illetően, mert az 1915. VI. tc. által előírt 1914. évi elavult országgyűlési választói névjegyzékek alkalmazását maga is anakronizmusnak tartotta. A határozat célszerű megoldásnak találta volna, ha ezen időszaki választásokat is a községi választójogot szabályozó 1886. XXII. tc. szerint összeállítandó névjegyzékek alapján rendelik el. Ez viszonylag elég általános volt, mert minden 20. életévét betöltött községi illetőséggel bíró személy választói jogosultsággal rendelkezett, ha két év óta állami vagyon- vagy jövedelemadót fizetett. A megye azt is örömmel állapította meg, hogy e törvény alapján kisebb körben a nők is jogosultsághoz juthatnak.¹⁰⁴ Figyelemre méltó, hogy saját területeinek túlnyomó részéről ideiglenesen kiszorult *Baranya vm.* mennyire helytelenítette mind a mosoni, mind a pesti határozatokban mutatkozó kompromisszumos készséget.¹⁰⁵

Noha e vármegyei tiltakozások a nemzetgyűlésben *ad acta* kerültek, jelentős részben közrehatottak az önkormányzati reformjavaslatoknak 1920. december 18-i ismert visszavonásában. Ferdinandy belügyminiszter akkor még nem adta fel a küzdelmet. Az 1921. januárjában elkészült módosított javaslatok, valamint a belügyminiszter által megsemmisített *zalai határozat* újabb lendületet adtak a vármegyék ellenállásának.

Pálóczi Horváth István, Patay Tibor, gr. Ráday Gedeon és gr. Teleki Tibor Pest megyei törvényhatósági bizottsági tagok 1921. február 9-re Budapestre, a megyeházába összehívták a „*történelmi Magyarország vármegyéjének országos gyűlését*”, amely az eddig egymással csupán levelezgető törvényhatóságok első nagy összejövetele volt. Az országos gyűlés elé, amelyen mintegy 200-an jelentek meg, *Patay Tibor* terjesztette elő kis módosításokkal elfogadott határozati javaslatát. A már ismert szélsőséges érveket sorakoztatta fel az „ezeréves vármegyei szervezet megbolygatása” ellen. Külön hangsúlyozta, hogy a vármegye szervezete nem áll ellentétben a demokratikus gondolattal, s a nehéz kül- és belpolitikai helyzetben leghatározottabban állást foglalt minden olyan időszerűtlen reform ellen, amely „a jogfolytonosságot úgy szólván egyedül képviselő törvényhatósági és községi szervezetek törvényes rendszerét megbolygatni és átalakítani akarja”. A határozat e reformra csak a „nemzet alkotmányos faktorait” tartotta jogosultnak.

Br. Kaas Albert, az „ifjú szónok” a miniszter „koraszülött tervezeteit” az

¹⁰² Pest vm. „Reform” 4557—1920. [=Baja thj. város közgy. 397/45—1920.]

¹⁰³ OL Feliratok, 172—1920.

¹⁰⁴ Pest vm. „Reform” 45 016—1920.; Pest vm. közgy. 45 016/1978—1920.

¹⁰⁵ Pest vm. „Reform” 11 020—1921. [=Baranya vm. közgy. 69/1921—4487/1920.] 17 844—1921. [=Baranya vm. közgy. 165/465—1921.]

„értelmiségre” és a területi integritásra való veszélye miatt bírálta. *Br. Prónay* Dezső azt hangoztatta, hogy a szuverenitás a nemzetet, nem pedig a nemzetgyűlést illeti meg. *Gr. Keglevich* Csula arról beszélt, hogy a demokrácia megdöbbentő jelenségei már a falvakban is megmutatkoznak, amennyiben a „fiatalság a gyűléseken kibuktatja nemcsak az urakat, hanem az érdemes, tekintélyesebb gazdákat is”. *Farkas Géza* abaúji követ oly élesen támadta a belügyminisztert, hogy az még e tisztos gyűlekezetben is visszatetszést keltett. Felszólalt még *Rákosi Jenő*, a vármegyék törekvéseit kezdettől fogva támogató *Budapesti Hírlap*¹⁰⁶ szerkesztője, valamint *Újfalussy* Dezső volt szabolcsi főispán, *Meszlényi Pál* és *Rakovszky Iván* is.

Az országos gyűlés határozatát 40 tagú tisztelgő küldöttség nyújtotta át a kormányzónak. A gyűlésen résztvevők megállapodtak, hogy e határozat alapján újra megszólaltatják közgyűléseiket, „hogy az egész ország egyöntetű állást foglaljon”.¹⁰⁷

Pest-Pilis-Solt-Kiskun vm. ez alkalommal sem késlekedett sokáig. *Patay* Tibor már január 26-án kérte, hogy az 1921. február 22-i rendkívüli közgyűlés ismét tűzze napirendre a témát.¹⁰⁸ Előadó beszédében kevés új momentum található. Tagadta, hogy a bukott *Ferdinandy Gyula* ellen személyes hajszát indítottak volna: „Nekünk mindegy, bárki legyen a belügyminiszter, akár milyen legyen a kormány, bármilyen faktor is az, amely a vármegye szervezetéhez hozzá mer nyúlni, mi... személyi válogatás nélkül... állást foglalunk...” Általános helyeslés fogadta azt a kijelentését, hogy a nemzetgyűlés nem nyúlhat a reformhoz, mert „nem alkotmányos tényező...”, hanem csak az entente erőszakoskodásának következménye...”. A „magyar nemzet” — urak és parasztok — konzervatív karakteréről és a kísérletezések veszélyeiről is beszélt, majd leplezetlenül megmondta, hogy a tervezett reform után az önkormányzati testületek tisztújításai alkalmával radikálisan átalakulna a tisztviselői kar, mások lennének a főszolgabírák és a községi jegyzők, ez pedig „beláthatatlan következményekkel járna”. A reformot sürgető kiscgazdák-nak azt a kétségtelen igazságot vetette szemükre, hogy „miért van szükség[ük] erre a reformra...”, mert a vármegye konstrukciójának megváltoztatását *hatalmi szempontból* akarják keresztülvinni”. A vármegyék urai természetesen hallani sem akartak ilyen változásokról, legfeljebb csak az alkalmas időben megvalósítandó adminisztrációs reformba egyeztek bele.

Weicher Miklós papi ékesszólással cáfolta, „mintha a tervbevett reform ellen csakis a feudálisok, a mágnások, a borkabátosok, az ezer és tízezer holdasok, szóval az »urak« tiltakoznának”. A keresztény demokráciát hirdető szónok után *Koncz János*, a közigazgatási szakirodalomban is nevet szerzett csepeli főjegyző a községi reform szükségességét indokolta, természetesen a „rontó és bontó elemek” kiküszöbölése céljából. Példaként említette az Általános Fogyasztási Szövetkezetet, amely — noha zsidó vezetés alatt állt és „hálás talaja a socialismusnak és kommunismusnak” — mint adózó testület virilis képviselőt küldhet a községi képviselő testületekbe. „Oly reformot óhajtok —

¹⁰⁶ Vö. pl. A törvényhatósági választói jog reformja. BH 1920. okt. 22.

¹⁰⁷ A gyűlés lezajlásának rekonstruálására felhasználtam a *Budapesti Hírlap* 1921. febr. 10-i, erősen cenzúrázott tudósítását (A törvényhatóságok tiltakozása), valamint a *Pesti Hírlap* 1921. febr. 10-i számában megjelent cikket (Tiltakozások a vármegyék reformja ellen. A törvényhatóságok vezetőinek izgalmas gyűlése).

¹⁰⁸ *Pest vm. „Reform”* 3517—1921. Az aktában megtalálható az országos gyűlés határozati javaslatának tervezete is.

mondta a volt belügyminiszterhez hasonlóan —, hogy az olyan elemek, amelyek úgy nemzeti, mint társadalmi szempontból csak bontó természetűek és rést ütnek az alkotmány sáncain, a közigazgatásból kizárassanak.” Kovácsy Kálmán, az idősebb megyegyűlési nemzedék tagja arról beszélt, hogy „küszöbén állunk a *parlamentarizmus* csődjének”, s ezért a nemzetgyűlést nem is tartotta hivatottnak arra, hogy „ilyen alkotmányos tényezőkkel szemben végzetes és romboló munkát végezzen”. A múltat védő öreg bizottsági tag elvileg ennek ellenére elfogadta a választással kombinált virilizmus intézményét.

A közgyűlés ezek után újból kimondta, hogy a reformokat *időszerűtlennek* tartja.¹⁰⁹

Ferdinandy bukása visszavetette a közigazgatási reform ügyét. Ezzel is magyarázható, hogy csak kevés megye foglalt újból állást. Mint érdekesség érdemel csupán figyelmet *Pozsony vm.*, amely a „megszállt törvényhatóságok központi irodájában” területén kívül tartott közgyűlésen 1921. február 28-án válaszul az 1920. október 12-i Pest megyei átiratra elhatározta, hogy felír a kormányzónak és a belügyminiszternek, ezzel „a csekély erkölcsi erőt, amelyet még hontalanságában is képvisel, latba veti a vármegyei intézmény megóvása érdekében”.¹¹⁰

Tavaszi közgyűlésén *Csanád vm.* is hozzájárult az országos gyűlés határozataihoz. „A törvényhatósági bizottság jóleső érzéssel állapítja meg, hogy első volt az ország vármegyei között — hangzott a Maros-menti állásfoglalás —, amely felismerte a reform időszerűtlenségében rejlő veszedelmet, s kifejezést adott a dr. Ferdinandy Gyula belügyminiszter úr által benyújtott törvényjavaslatok fölötti aggodalmának, amit akkor kimondott..., ahhoz ma is változtatlanul ragaszkodik.”¹¹¹

A reformokat rendkívüli következetességgel ellenző *Baranya vm.* közgyűlése 1921. április 12-én tette magáévé az országos gyűlés határozatát, amiről a kormányzót, a miniszterelnököt és a belügyminisztert táviratilag értesítette.¹¹² Ezen kívül csupán *Esztergom vm.* újabb állásfoglalásának puszta tényéről szólnak vizsgált forrásaink.¹¹³

A vármegyék országos gyűlése azt is elhatározta, hogy a vármegyék 2—2 választott küldöttük részvételével országos állandó választmányt, későbbi nevén *Vármegyei Országos Bizottságot* hozzanak létre, amely állandó érintkezésben áll majd a megyékkel és tájékoztatást ad nekik, hogy az őket érintő kérdésekben egyöntetű állást foglaljanak. A vármegyék, mint azt a pesti, a csanádi és a baranyai példa mutatja,¹¹⁴ meg is választották követeiket. Amíg e szerv létre nem jött, addig is a „történelmi Magyarország törvényhatóságainak nagygyűlése által kiküldött intéző bizottság” látta el funkcióját. Ez az intéző bizottság hívta össze 1921. július 19-én kelt levelében a *vármegyék második országos gyűlését*, amelyen a hivatalos küldöttek mellett megyénként 5—15 törvényhatósági bizottsági tag is megjelenhetett.¹¹⁵

¹⁰⁹ Pest vm. közgy. 3517/370—1921.

¹¹⁰ Pest vm. „Reform” 9892—1921.

¹¹¹ Csanád vm. közgy. 2645—27—1921. (Vö. CSHL 1921. ápr. 16.)

¹¹² Pest vm. „Reform” 15 422—1921. [=Baranya vm. közgy. 161/877—1921.]

¹¹³ Pest vm. „Reform” 12 972—1921. [=Esztergom vm. közgy. 1013/134—1921.]

¹¹⁴ L. a 109., 111. és a 112. jegyzetben megjelölt forrást. Pest vm. gr. Teleki Tibor, Pálóczi Horváth István, Baranya vm. Szily Tamás és Mándy Sándor bizottsági tagokat választotta meg, Csanád vm. pedig Demkó Pált és Jaczkó Emilt küldte ki.

¹¹⁵ Pest vm. „Reform” 33 735—1921.

A vármegyék a gyűlés előtt, 1921. augusztus 24-én alapították meg „állandó országos szervezetüket” br. Prónay Dezső és br. Kürthy Lajos elnökletével, akik mellé ügyvezető igazgatónak Agoraszto Tivadar Pest megyei alispánt, Almássy Lászlót és Patay Tibort választották meg, valamint létrehozták a 15 tagú intéző bizottságot is.¹¹⁶

A pesti megyeházban 1921. augusztus 25-én lezajlott második országos gyűlés betetőződése volt a vármegyék csaknem egy évig tartó reformellenes megnyilatkozásainak. Rakovszky Iván volt a „közigazgatási reform irányító eszméi” c., első napirendi pont előadója. Rakovszky rendkívül éles támadást intézett az éppen nyári szüneten levő nemzetgyűlés ellen, melynek mint szükségintézménynek „nem hivatása az, hogy befejezze azt, amit a forradalmak nem tudtak egészen elvégezni, hogy tovább pusztítson és romboljon még megmaradt értékeket”. A közigazgatási reformot a törvényesen megalakult két-kamarás országgyűlés és „a törvényhozás harmadik faktora” helyreállítása utáni időkre halasztandónak tartotta. „Most ... a kulisszák mögötti erők érvényesülnek — mondotta —, amelyek ezzel a reformmal akarnak eredményeket elérni. Akik a reformot követelik, nem a közigazgatást akarják megváltoztatni, hanem azokat az embereket akarják kitűrni, akik a hatalmat a kezükben tartják. Nemcsak a forradalomnak, hanem az ellenforradalomnak is megvan az a természete, hogy a szakképzett, bevált, tanult elemeket ki akarja szorítani...” A hasonló gondolatokat tartalmazó határozat a későbbre halasztandó reformot csak úgy fogadta el, ha az a tisztviselői karnak átmenet nélküli kicserélését kizárja. A határozat Bethlent támogatva szükségesnek tartotta „a kormányzatképes politikai elemek tömörülését”, hogy „az ország alapjainak lerakását nem jelszavak után induló, napról napra kialakuló többség, hanem céltudatos és fegyelmezett parlamenti munkára, tervszerű alkotásra, higgadt s megfontolt szellemi tevékenységre képes, egységes és erős kormányzati többség végezze”.

Br. Kaas Albert ez alkalommal is az integritás szempontjából bírálta a reformigényeket, majd kijelentette: „a mai nemzetgyűlés felelős mindazért, amit elkövetett, de felelős mindazért is, amit elmulasztott. *Eljön az idő, hogy a mai nemzetgyűlést tetemre hívják*”. Farkas Tibor egyenesen azt javasolta, hogy a vármegyék intéző bizottsága is készítse el saját reformjavaslatát a nemzetgyűléssel szemben. Kétségbe vonta a nemzetgyűlés jogosultságát br. Prónay Dezső és Farkas Géza is, gr. Széchenyi Viktor és Sztranyavszky Sándor viszont enyhébb állásponton volt. Széchenyi a határozat támogatása mellett fajvédelmi szempontból sürgette a virilizmus reformját, s az 1920: I. tc.-re való hivatkozással megvédte a nemzetgyűlést a hazafiatlanság többek által emelt vádjával szemben is. A laptudósításokból megállapíthatóan Koncz János és Molnár János antiszemita, ill. a középosztály kiegészítését sürgető felszólalása a reform mellett nem befolyásolhatta a vármegyék országos gyűlésének reakciós határozatát.

Niamesny Mihály előadásában egyebek mellett szó esett még a főrendiházi reformról is. Ennek nyomán a gyűlés elfogadta ugyan azt, hogy a már benyújtott javaslatok szellemében a vármegyék helyet kapjanak a felsőházban, a nemzetgyűlést azonban e reform megalkotására is alkalmatlannak tartotta.

¹¹⁶ BH 1921. aug. 25. Az intéző bizottság tagjai: Daróczy Aladár, Fáy Gyula, Förster Aurél, Pálóczi Horváth István, br. Kaas Albert, gr. Keglevich Gábor, Kolbenschlag Béla, Mikszáth Kálmán, Niamesny Mihály, br. Perényi Zsigmond, Puky Endre, Putnoki Mór, Rakovszky Iván, Szathmáry István és Tarjányi Ferenc voltak.

A gyűlés után *Újfalussy* Dezső vezetésével száztagú küldöttség kereste fel a miniszterelnököt és a belügyminisztert, akiknek az előzetes tervek szerint¹¹⁷ részt kellett volna venniük a gyűlésen, de a kisgazdák miatt ezt a nyílt kiállást nem vállalták. *Bethlen*, aki büszkén hivatkozott arra, hogy Maros-Torda vm. „ősi falai” között kezdte közpályáját, most ugyan egészen nyíltan nem vállalkozott teljes közösséget a tisztelgőkkel, az „új társadalmi osztályok, új irányok, új eszmék” mellett azonban nagy hangsúlyt helyezett a „magyar történelmi intelligencia” vezető szerepének megőrzésére. *Ráday*, aki belügyminiszterségét *Ferdinandy* megbuktatásának köszönhette, arra kérte a vármegyéket, hogy „kellő higgadtsággal és hazafias szeretettel munkálkodjanak közre a vármegyék reformjának kérdésében, amelyet a mai idők szellemének megfelelően, de híven ragaszkodva a vármegyék tradícióihoz kell majd megoldani”.¹¹⁸

Alighogy szétoszlott a vármegyék gyűlése, a kisgazda „mezei hadak” máris válaszoltak a támadásokra. *Mayer János* államtitkár *verpeléti* beszédében a régi Munkapárt feltámadását látván a gyűlésben, figyelmeztette a megyei urakat, hogy ne borítsák fel az 1920: I. tc. által alapított jogrendet; ne féljenek „a friss levegőtől, amely a demokráciával át fogja hatni a vármegye dohos szobáit”; egyébként „a kormánynak lesz ereje... félreállítani az útból azokat akik önmaguknak és az országnak ellenségei”.¹¹⁹ 1921. augusztus 31-én a kisgazdák bizalmas megbeszélést tartottak Budapesten, amelyen a veszélyeztetett nemzetgyűlés védelmében az 1920: I. tc. és az 1921: III. tc. alapján a kormány megtorlását sürgették. „A vármegyék — fejtette ki *Hencz Károly* — a mindenkori kormányok szolgálói támogatói voltak, mindig politizáltak, és most régi hatalmukat szeretnék visszaszerezni. A kisgazdapárt állandóan koncessziókat tesz saját programjának megvalósítása helyett..., azonban nem tűrheti, hogy a megoldatlan közjogi problémák körül is engedményekre szorítsák.”¹²⁰ *Nagyatádi Szabó István kalocsai* beszéde már nem volt ennyire harcos. Ő nem fenyegetett, inkább a „régieket” igyekezett rábeszélni a reformra. „Mi nem akarjuk támadni őket, mi csak azt akarjuk, hogy a vármegyék úgy alakuljanak át, mint a nemzetgyűlés. Ne féljenek az urak, nem akarjuk kiforgatni az ősiségből a vármegyéket, csak a születési jogok megszüntetését kívánjuk...”¹²¹

A vármegyék intéző bizottsága természetesen visszautasította a kisgazda támadásokat,¹²² erre azonban nem is nagyon volt szükségük, mert az egész ügy

¹¹⁷ L. a 115. jegyzetben hivatkozott forrást.

¹¹⁸ A gyűlés lezajlásának rekonstrukciójához a Magyarország 1921. aug. 26-i számának igen részletes tudósítása (*A vármegyék nem tartják illetékesnek a nemzetgyűlést a közigazgatási reformra*) mellett a Budapesti Hírlap 1921. aug. 26-i számában közölt cikket (*A vármegyék tiltakozása. Nagygyűlés a vármegye reformja ellen*), valamint a Pesti Napló 1921. aug. 26-i beszámolóját (*A vármegyék országos gyűlése tiltakozik a közigazgatás reformja ellen*) is felhasználtuk. — A gyűléssel kapcsolatos sajtóhangok közül figyelmet érdemel a Budapesti Hírlap 1921. aug. 25-i köszöntő vezércikke (*A vármegye*), valamint az Új Nemzedék és a Magyarország 1921. aug. 27-i óvatosan reformpárti vezércikke (*A tekintetes vármegye, ill. Az új vármegye*). Az emigráns Bécsi Magyar Újság is élénken reagált az eseményre 1921. aug. 26-i (*A ne-nyúlj-hozzám-Vármegye*) és augusztus 27-i számában (*A vármegyék kongresszusa Horthy ellen és a nemzetgyűlés ellen*). Szilágyi Lajos képviselő lapja, a Bihari Újság 1921. szept. 1-i számában az 1920: I. tc. alapján elítélte a megmozdulást (*A vármegye*), a Tolnamegyei Újság 1921. szept. 3-i számában viszont az 1886-os szabályozás demokratizmusát hangoztatta (*A vármegye*).

¹¹⁹ BH 1921. aug. 31.

¹²⁰ PN 1921. szept. 2.; BMU 1921. szept. 2.

¹²¹ PN 1921. szept. 6.

¹²² BH 1921. szept. 8.

belefulladt az *Eskütt* Lajos-féle panama által célzatosan felkorbácsolt hullámokba.¹²³ A kiscgazdák a vármegyék elől is visszavonultak.¹²⁴

Igen érdekes, hogy a KNEP, noha maga is a közigazgatási reform mellett volt, a vármegyék, ill. a Nemzeti Középpárt és a Kiscgazdapárt közötti torzalkodást a felek „magánharcának” tekintette.¹²⁵

4. § A zalai határozat

A közigazgatási reform elleni tiltakozásokkal 1920—1921-ben összefüggésben volt még egy másik vármegyei protestáló hadjárat is. Ez egyenesen a nemzetgyűlés létét fenyegette. A sort itt Zala vm. közgyűlése nyitotta meg 1920. december 14-én, amikor is *Horthy* Miklós kormányzóhoz az alábbi feliratot intézte:

„Zala vármegye törvényhatósági bizottságának közgyűlése fájdalommal látja, hogy a nemzetgyűlés hivatásának megfelelni nem képes és az ország nemzeti, erkölcsi és gazdasági feltámadását előmozdítani nem tudja.

Kormányzónkba helyezett bizalmunk indít arra, hogy hazafias aggodalmainkat felirati jogunk alapján közöljük és ugyanakkor biztosítsuk Főméltóságodat arról, hogy Zala vármegye megnyugvással veszi majd tudomásul, hogy Főméltóságod ennek a szerencsétlen országnak a vezetését addig is, amíg a nemzet által reá ruházott jogkörében a nemzet felfogásáról alkotmányos módon meggyőződhetik, a napi, személyi pártpolitikán felülemelkedni tudó, hivatott szakértő egyénekre bízva.”¹²⁶

A nemzetgyűlésen kívüli *nyílt diktatúra* bevezetését sürgető feliratot, amelyet a törvényhatóságok és „a megszállott területek törvényhatóságainak diétája Budapesten” is megkaptak, az időközben megalakult második Teleki-kormány belügyminisztere mint törvénybe ütközőt megsemmisítette. *Ferdinandy* Gyula szerint a vármegye közgyűlésének nem volt joga az 1920. I. tc. 2. §-a szerint a nemzeti szuverenitást megtestesítő nemzetgyűlést hivatása gyakorlására képtelennek nyilvánítani, mert ennek elbírálására csakis a házfelosztási jogot gyakorló államfő hivatott. A vármegye tehát *tüллépte* felirati jogának körét, pedig „a jelenlegi nehéz időkben, amikor a megingott tekintélyek helyreállítása nemzeti érdek, fokozott mértékben esik beszámítás alá ez a megütköző eljárás, amely a vármegyék hagyományos alkotmánytiszteletével nem egyeztethető össze”.¹²⁷

¹²³ BH 1921. szept. 11. és 15.

¹²⁴ BMU 1921. szept. 28.

¹²⁵ BH 1921. aug. 30. és szept. 2.

¹²⁶ Zala vm. közgy. 43 441/1635—1920. sz. határozatát közli a MK 1921. máj. 29-i száma. — *Degré* Alajos, a Zala megyei Levéltár igazgatója 46/1972. sz. szíves levelében megírta, hogy a jegyzőkönyv tanúsága szerint a közgyűlésen *Eitner* Zsigmond kormánybiztos elnökölt, nem volt ott viszont a „régí vágású — kicsit bürokratikus, de a joghoz nagyon precízen ragaszkodó” *Kolbenschlag* alispán. Az 1920. dec. 14-én kezdődött közgyűlésen 91-en vettek részt, köztük *Bódy* Zoltán I. főjegyző, későbbi alispán, *Thassy* Gábor tiszti főorvos, az „alsólendvai ellenforradalom hőse”, *Eitner* Sándor, a későbbi nyilas képviselő és *Pehm* József „frissen kinevezett plébános”, a későbbi Mindszenti hercegprímás. Az indítványt *Farkas* Tibor (boldogfai) terjesztette elő.

¹²⁷ MK 1921. máj. 29. BH 1921. jan. 8. Vö. Dunántúli [Rákosi Jenő]: *Levelek*. BH 1921. jan. 9.

Pest-Pilis-Solt-Kiskun vm. törvényhatósági bizottsága a zalai határozattal és a belügyminiszter döntésével 1921. január 11-i ülésén foglalkozott. Az állandó választmány napirendre kívánt ugyan térni az ügy fölött, de *Förster Aurél* és *Patay Tibor* hozzászólása nyomán a közgyűlés egyhangúlag Deák egykori megyéje mellé állt. A határozatból elmaradtak ugyan azon előadmánybeli kitételek, miszerint az 1886: XXI. tc. alapján a törvényhatóságoknak joguk van a törvényhozás összetételéről is bírálatot mondani, valamint az, hogy a belügyminiszter döntése törvényellenes, a „vezérvármegye” ennek ellenére most sem rejtette véka alá a nemzetgyűlésről alkotott lesújtó véleményét. Érdekes az állásfoglalás azon része is, hogy a nemzetgyűlést az 1920: I. tc. 3. §-a szerint csak olyan büntetőjogi védelem illeti meg, mint amilyen az országgyűlést is megillette.¹²⁸

Ugyanezen a napon foglalkoztak a zalai határozattal a makói megyeházán is. *Csanád vm.* napirendre tért az ügy fölött, noha kimondotta: „A vármegye törvényhatósági bizottsága meg tudja érteni a társörvényhatóság aggodalmát, maga részéről is kíváncsúnak tartja, hogy a nemzetgyűlés minden elfogultságtól menten, személyi viszálykodásokat félretéve... tárgyilagos munkával tegye magát érdemessé a nemzet hálijára.” A nemzetgyűlés eddigi működése a csanádiak szerint is „hágy fönn kívánnivalót”, a vármegye ennek ellenére őrizkedett attól, hogy a kormányzót szembeállítsa a nemzetgyűléssel,¹²⁹ *Tarnay Ivornak* minden publicisztikai készségét igénybe kellett vennie, hogy megvédelmezze megyéje határozatát. Történetileg arra hivatkozott, hogy régen is képtelenség lett volna, ha egy vármegye a királyhoz fordul az országgyűlés megzabolázásáért, Zala vm. pedig tulajdonképpen ezt tette: „Kifogásait, aggodalmaskodását mi is osztjuk... — írta az ellenforradalom által teremtetett új helyzetet jobban felismerő megyei főjegyző —, de ha levonjuk lépéseink konzekvenciáit, már ott tartunk a polgárháborúnál. Kormányzó, nemzetgyűlés, vármegyék, polgárok, kisgazdák, mindez egy hatalmas káosz, melyet örvendő néz a proletárhad. Ez már hasonló volna ahhoz, ahogy Közép- és Dél-Amerikában oldják meg a megfeneklett szituációt.” *Tarnay* természetesen fenntartotta annak lehetőségét is, hogy adott esetben a kormányzónak „cselekednie kell”, de e „szándékának tette kell válnia a szükség pillanatában nyomban, melyet nem előzhet meg tisztes vármegyék meditációja”.¹³⁰

A belügyminiszter 1921. január 23-án a zalai ügyben hozott megsemmisítő határozata védelmében *körrendeletet* adott ki valamennyi törvényhatóság közönségének. Ez először a proletárdiktatúra után létrejött új „alkotmányjogi főtényezők”, a nemzetgyűlés és a kormányzó jogállását vázolta, majd megállapította, hogy a „nemzet akaratából helyreállított tekintély és felsőbbség tiszteletének elve... megköveteli, hogy azokat minden más alkotmányos tényező elismerje és tiszteletben tartsa”. Sajnálattal tapasztalta a miniszter, hogy ezt az elvet éppen a vármegyék törlik át, miáltal megingatják a nemzetgyűlés

¹²⁸ Pest vm. „Zala” 2820—1921. Pest vm. közgy. 47 941/23—1921.; BH 1921. jan. 12.

¹²⁹ BH 1921. jan. 15. Mivel a Csanád vármegyei közgyűlési jegyzőkönyvek technikai okokból tanulmányunk lezárása után váltak ismét kutathatókká, csupán jegyzetben idézhetjük azt, az előbb hivatkozott újságcikk által elhallgatott határozati passzust, miszerint e törvényhatósági bizottság „alkotmányjogi szempontból nem járulhat hozzá Zalavármegye... álláspontjának támogatásához. Veszedeelmes precedensnek tartja, hogy e törvényhatóság a királyi hatalom ideiglenes letéteményeséhez forduljon beavatkozásért a törvényhozással szemben”. Csanád vm. közgy. 19—13 950—[1920.]1921. jan. 10-i jkv.

¹³⁰ Tarnay Ivor: *Dunántúlinak*. BH 1921. jan. 25.

iránti tiszteletet. Noha saját múltjára is hivatkozva azt vallotta, hogy a vármegyéknek az 1886. XXI. tc. 2. § c) pontja alapján joguk van a nemzetgyűlés elé kerülni egyes javaslatok bírálatára, a közvélemény formálására, kétségbe vonta Zala vm. jogát magának a nemzetgyűlésnek, ezáltal közvetve az 1920: I. tc. által teremtett jogállapotnak a megtámadására. „Arra, hogy az alkotmányos szervezet bármely fokán álló, bár közjogi hatáskörrel is bíró hatósága is az állami főtényezők tekintélyét sértse, a magyar alkotmány jogalapot nem nyújt — hangzott a körrendelet. — Az illető törvényhatóságnak kifogásolt eljárása a törvényes tekintély tiszteletét is lazítja, tehát közvetve a törvényhatóság tekintélyének is árt, amivel a törvényhatóság akaratlanul is a romboló törekvéseknek tesz szolgálatot.” Ferdinandy végül a kicsinyes szempontok félretételére és a tárgyilagos kritikára hívta fel a törvényhatóságokat.¹³¹

A kisgazda belügyminiszter körrendelete csak olaj volt a tűzre. *Fejér vm.* a miniszter szavaira fittyethányva csatlakozott Zalához a nemzetgyűlési viszálykodás elítélésében.¹³² Nem szűnt meg a protestálás Ferdinandy megbuktatása után sem. A vármegyék láthatóan még ekkor is ütni akartak egyet a volt miniszteren.

A szomszéd *Vas vm.* mind a körrendeletet, mind a zalai határozatot megtárgyalta 1921. február 21-i évnegyedes közgyűlésén. Az egyhangú tiltakozó határozat a miniszterrel szemben védelmébe vette a törvényhatóság ősi autonómiáját, majd megállapította, hogy éppen a vármegye volt az a szerv, amely intaktan került ki a forradalmakból, s vele szemben a nemzetgyűlés „végre is csak forradalmi alakulat”.¹³³ Ezután természetes, hogy a vasi közgyűlés a zalai határozatot egyhangúlag magáévá téve fordult a nemzetgyűléshez „a szüntelen kicsinyes személyeskedések” és az erőket szétforgácsoló pártoskodás megszüntetéséért.¹³⁴

Borsod vm. közgyűlése 1921. február 24-i határozatában kérvén kérte a nemzetgyűlést a gazdasági rekonstrukció, a jogrend és a társadalmi kibékülés megvalósítására.¹³⁵

Abaúj-Torna vm. évnegyedes közgyűlése 1921. március 30-án dörgedelmes határozatban ítélte el „a volt belügyminiszter” körrendeletét, amely a vármegyék alkotmányban biztosított felirati jogát gyámság alá óhajtja helyezni.¹³⁶

Baranya vm. törvényhatósági bizottsága a zalai határozat nyomán 1921. április 12-én a konszolidációt szorgalmazva fordult a nemzetgyűléshez. Terjengős határozata bepillantást enged abba, hogy hogyan is szemlélte egy vármegye a nemzetgyűlés létrejöttét. A baranyaiak 1919-ben „az államalkotó és az állam fenntartására hivatott erők egységesítését” kívánták, ehelyett azonban a Friedrich-kormány alatt az egységet szétforgácsoló pártok éledtek újjá. Az ismert választójogi rendeletek szerintük is részben az antant hatalmak nyomására, részben „a lelépő kormány párturalmi törekvéseinek behatására” jöttek létre. Ezek alapján a Huszár-kormány, amelyben „a forradalmi irányok képviselői is helyet foglaltak”, szélsőséges demagógia közepette rendezte meg

¹³¹ Csanád vm. „Zala” 1573—1921. [=Bm. 7191/1921/III. a.] Vö. Ferdinandy Gyula: *A tekintély tisztelete*. UN 1921. jan. 16. Az emigráns BMU 1921. jan. 19-i számában nem kis kárörvendéssel írt a megyék felbolydulásáról (*A megyék*).

¹³² BH 1921. febr. 8.

¹³³ Csanád vm. „Zala”; Pest vm. „Zala” 14 735—1921. [=Vas vm. közgy. 2298—1921.]

¹³⁴ Pest vm. „Zala” 10 079—1921. [=Vas vm. közgy. 24 506—1920.]

¹³⁵ BH 1921. febr. 25.

¹³⁶ Csanád vm. „Zala” 5333—1921. [=Abaúj-Torna vm. közgy. 4/1175—1921.].

a nemzetgyűlési választásokat. A közgyűlés ennek ellenére reménykedve tekintett az összeülő nemzetgyűlésre, amely „első ténykedésével, a Magyar Nemzet kimagasló nagyságú, puritán és hazaszeretettől lángoló fővezérét egyhangú lelkesedéssel a kormányzói főméltóságba emelte...”. A vármegye szerint ezt az aktust nem követte hyomon a hasonló szellemű konstruktív tevékenység; a nemzetgyűlés pártviszályok színterévé vált. Aggodalommal szemlélte a közgyűlés, hogy a parlament nem munkálkodik a forradalmak és a rendkívüli helyzet teremtette kivételes viszonyok megszüntetésén, s hogy kormányrendeletek alapján törvényes alappal nem rendelkező szervek létesülnek, a nemzetgyűlés pedig a jogrend és a jogbiztonság helyreállítása helyett „messze kihatású és pillanatnyilag éppenséggel nem sürgős és az átmenetnek nem tartozó” reformokkal foglalkozik.

A nemzetgyűlés szuverenitását nem tagadta ugyan a báranyai határozat, de a diktátorságra és a választók bizalmára hivatkozva nagyon is megszorította. A fenyegetés e határozatból sem maradt el. A sásdi közgyűlés figyelmeztette az országház akkori birtokosát, hogy „el ne bizakodjék, mert tényleges hatalma a népből és a népben van, s ha ez egyoldalú beállítások s az egyéni pártérdekek sugallta hívás és a népben nem gyökerező intézkedések a tömegek megmozdulására fognak vezetni, ez ennek a széttagolt... Országnak a végső pusztulása lehet”.¹³⁷

Csanád vm. sem maradhatott ki a körrendeletet helytelenítő törvényhatóságok sorából. Az 1921. április 21-i közgyűlés mérsékelt hangú határozata kimondta, hogy a vármegyék véleménynyilvánítási jogának korlátozása az egyéni szabadságot megölő „abszolutistikus állapotot teremtené”. A miniszter véleményük szerint is túllépte törvényes hatáskörét. „A tekintély elveinek védelmére felhozott érvekre kijelenti a törvényhatóság, hogy tekintélyt hatalmi szóval teremteni nem lehet...”¹³⁸

A tiltakozók sorát Komárom vm. zárta be 1921. április 29-i közgyűlésén. A zalai és a vasi határozatokra hivatkozva „hazafias felirattal” fordult a nemzetgyűléshez a viszálykodások megszüntetéseért.¹³⁹

A miniszteri körrendelet gyengéjét helyesen tapintotta ki akkor, amikor rámutatott, hogy az 1886: XXI. tc. 2. §-ának c) pontja taxáció hiányában korlátlan felirati jogot biztosított a törvényhatóságoknak minden közérdekű ügyben, a nemzetgyűlés működése pedig közérdekű kérdés. Tévesnek tartotta a határozat azt a felfogást is, hogy a nemzetgyűlés szuverenitásába a bírálati tilalom is beletartozna. A közgyűlés úgy vélte, hogy a „souverainitas ilyen értelemben csak az államfőt illeti meg”.¹⁴⁰

Zala vm. persze nem elégedett meg a társ megyék támogatásával. Az alispánt helyettesítő főjegyző által e célból összehívott 1921. február 1-i rendkívüli közgyűlés az 1907: LX. tc. alapján panasszal fordult a Közigazgatási Bírósághoz, mert a vármegye nem kapott választ a belügyminiszterhez inté-

¹³⁷ Pest vm. „Zala” 17 661—1921. [=Baranya vm. közgy. 166/4902—1921.] Itt említjük meg, hogy e vármegye 1919. október 27-i közgyűlése 1086—12—1919. sz. határozatában ellenezte a képviselőházi (nemzetgyűlési) választások megtartását, s azt igényelte, hogy a kormány ellenőrzését a törvényhatóságok 2—2 küldöttéből álló testület végezze. Vö. Molnár 15—16. l.

¹³⁸ Csanád vmk közgy. 257—1573—1921. ápr. 5. jkv. (96—97. l.), Csanád vm. „Zala” 5961—1921. [=Csanád vm. közgy. 257/1573—1921.]

¹³⁹ Pest vm. „Zala” 20 218—1921. [=Komárom vm. közgy. 23/632—1921.]

¹⁴⁰ Csanád vm. „Zala” 7276—1921.; Pest vm. „Zala” 20 219—1921. [=Komárom vm. közgy. 23/632—1921.]

zett, a megsemmisítő döntés hatályon kívül helyezését kérő beadványára. A panasz szerint a miniszter mind az 1886: XXI. tc.-t, mind az alkotmányos hagyományokat megsértette.

Az eljárás folyamán kinevezett új belügyminiszter nem foglalt állást elődje határozatait illetően. A Közigazgatási Bíróság illetékes tanácsa br. Wlassics Gyula elnökletével hozott 1921. május 10-i ítéletében Zala vm. panaszának helyt adva hatályon kívül helyezte Ferdinandy döntését. A bíróság ítélete indoklásának érdemi részében kifejtette, hogy megítélése szerint az 1886: XXI. tc. által biztosított *felirati jog*, amely a törvényhatóságok politikai hatáskörének része, a vármegyei intézmény történelmi fejlődése és az állandó gyakorlat által is igazoltan „tárgyi tekintetben a közérdekű és országos ügyek egész körét felöleli”. Tartalmilag e jog gyakorlásának bele kell illeszkednie „az állami jogrendbe”. Zala vm. határozata a nemzetgyűlés és a kormány működésére, tehát kétségtelenül országos ügyre vonatkozott, s feliratában „csak hazafias aggodalmának adott kifejezést a nemzetgyűlés működését illetően, amit a kormányzó tudomására hozva megfelelő intézkedést kér, [ezért] nem állhat meg a... belügyminiszter által megsemmisítő határozatában elfoglalt az az álláspont, hogy ezzel... mintegy a kormányzó hatáskörébe avatkozott volna”. A bíróság indoklása szerint nem ütközött a határozat az 1920: I. tc. által teremtett jogrendbe sem, mert „a nemzetgyűlés, mint alkotmányjogi szervezet törvényes létezését... és a törvénybeli biztosított hatáskörök betöltésére vonatkozó jogosságát kétségbe nem vonja, tehát annak szuverenitását nem érinti”. A bíróság az egykori országgyűlés és kormány működését támadó feliratok jogszerűségének történeti érvét is felhasználta döntése indoklására. Csak arról feledkezett meg, hogy az 1886: XXI. tc. 2. §-ának c) pontja nem tesz arról említést, hogy a törvényhatóságok felirataikkal az államfőhöz is fordulhatnak.¹⁴¹

A zalai határozat ügyében hozott közigazgatási bírósági ítélet politikailag kétségtelenül erősítette a vármegyék pozícióját a nemzetgyűléssel szemben.

¹⁴¹ MK 1921. máj. 29. (A Közigazgatási Bíróság 835/1921. K. sz. teljes ítéletszövege.) A hivatkozott törvényhely szerint „a törvényhatóságok... közérdekű, sőt országos ügyekkel is foglalkozhatnak, azokat megvitathatják, azokra nézve megállapodásaikat kifejezhetik, egymással és a kormánnyal közölhetik és kérvény alakjában a törvényhozás bármelyik házához közvetlenül felterjeszthetik”.

II. A FÖRENDIHÁZI REFORM

1. § Törekvések a főrendiház visszaállítására, ill. reformjára

A főrendiház tagjai a nemzetgyűlés összeülését követő harmadik napon, 1920. február 19-én tartott értekezletükön vitatták meg először a második kamara „sajátságos helyzetét”. Az értekezlet az álláspontja szerint *de jure* fennálló főrendiház jogai fölötti örökös céljából br. Wlassics Gyula egykori házelnök vezetésével egy 80 tagú bizottságot küldött ki, amely e feladatának azaz igyekezett eleget tenni, hogy 1920. március 24-i keltezéssel memorandumot terjesztett a kormány elé. Ezen emlékirat abból a sokat emlegetett tételből indult ki, hogy a főrendiház 1918. november 16-án nem szüntette meg működését, csupán berekesztette tanácskozásait, s így nincsenek jogi akadályai újbóli megnyitásának. A főrendek az 1920. I. tc. indoklására is hivatkoztak, miszerint a nemzetgyűlés átmeneti intézmény, így hatalmát csak bizonyos határok között gyakorolhatja, mert „a souverain törvényhozásnak is megvannak a maga magasabbrendű törvényei”. A memorandum élesen szembefordult azon társadalmi-politikai erőkkel, amelyek a történeti fejlődés során kialakult „ezeréves alkotmányt” holmi „kódex (Charta) alkotmány” megalkotásával kívánták pótolni. „A főrendiház hitünk szerint ma is készen áll minden reformra — hangoztatta a bizottság —, melyet az új idők visszaautasíthatatlan követelményei parancsolnak és nincs oly tagja, ki ne arra törekednék, hogy az országgyűlés felső szervében mindaz, ami hazánkban nagy erkölcsi erőt, igazi tekintélyt, tudást... tapasztalatot jelent, az életképes alkotmányos tradíciókba bekapcsolódva megfelelő képviselést is nyerjen.” A memorandum a főrendiházi reform szükségességét elismerve azt kérte a kormánytól, hogy tegyen lépéseket a két-kamarás törvényhozási rendszer visszaállítására, ugyanakkor azonban óvott minden elhamarkodottságtól, és azt igényelte, hogy a főrendiházra vonatkozó reformterveket a ház tagjai kellő időben megismerhessék.

E nyomtatott szövegű emlékirat először 1920. április 3-án, majd másodízben 1920. június 6-án érkezett a Miniszterelnökségre, de mindkét alkalommal érdemi intézkedés nélkül került irattárba. Figyelmet érdemel, hogy gr. Teleki Pál miniszterelnöknek való bemutatás után az előadó azt jegyezte rá, hogy „az alkotmányjogi javaslatok elkészítéséig egyelőre ad acta”.¹⁴² Arról is tudunk, hogy br. Wlassics Gyula 1920 novemberében újból előterjesztette a memorandumot,¹⁴³ s bár azzal külön a második Teleki-kormány sem foglalkozott, az alkotmányjogi reformok egészére gyakorolt hatása kétségtelen.

Miként a közigazgatási reform ügyében, e kérdésben is állást foglaltak a törvényhatóságok. Első ízben Győr vm. törvényhatósági bizottsága foglalkozott a problémával. Mihályfi Ernő bizottsági tag 1920. október 22-én kelt indítványában arra hívta fel a közgyűlést, hogy feliratban kérje a főrendiház sürgős visszaállítását. Az indítvány azon esetre, ha ez a régi formában nem

¹⁴² OL ME 2803—III—1920.. 5433—III—1920.

¹⁴³ BH 1920. nov. 25. Vö. A főrendiház BMU 1920. nov. 26.

volna lehetséges, az „amerikai Unio senatusa” mintájának figyelembe vételével meghozandó reformot is lehetségesnek tartott. Eszerint az új főrendiházba minden törvényhatóság egy-egy szenatort küldene, s állandó tagokként megmaradnának a keresztény egyházak nagyjai, a kir. Curia és a Közigazgatási Bíróság elnöke, másodelnöke és a budapesti kir. ítélőtábla elnöke, az ország zászlósurai, a tagság 1/3-át pedig a régi örökjogú főrendek, „egyetemi tudósok”, „pénzügyi szaktekintélyek” és volt miniszterek által saját körükből választott tagok tennék ki. A törvényhatósági bizottság 1920. november 15-én kimondta, hogy a jogfolytonosság alapján elvileg egyetért az indítvánnyal, és feliratában arra kérte a nemzetgyűlést, hogy a szünetelő főrendiházat „akár jelen alakjában, akár megfelelő módon történő reformálása után” állítsa vissza.¹⁴⁴

A vármegye határozatát a korábban már megismert formában, „atyafias átirat” alakjában közölte a társörvényhatóságokkal is, amelyek közül igen sok állást foglalt a kérdésben. Tudomásunk szerint elsőként 1921. március 2-án Esztergom vm. tűzte napirendre az átiratot. Állásfoglalása különösen azért fontos, mert — bár elvileg maga is igen helyesnek tartotta a kétkamarás országgyűléshez való visszatérést — nem fogadta el Győr vm. átiratát. E közgyűlés álláspontja szerint „a jelenlegi súlyos bel- és külpolitikai viszonyok sürgős megoldásra várnak. Elsőbbrendű kérdések ezen nyugodt viszonyokat igénylő, hatásaiban nagy horderejű újítás ez idő szerinti felszínre hozását aggályosnak mutatják, másrészt az könnyen a nemzetgyűlés munkájának megzavarására vezetne”. A törvényhatósági bizottság úgy vélte, hogy a főrendiház visszaállításának szorgalmazása helyett „célszerűbb... bevárni, s figyelemmel kísérni a nemzetgyűlés megbízási ideje alatti működését”.¹⁴⁵

Csanád vm. törvényhatósági bizottsága Tarnay Ivor helyettes alispán indítványára 1921. április 5-én csatlakozott a győri átirathoz; majd határozatba foglalt álláspontját megküldte a nem sokkal később hivatalba lépő első Bethlen-kormánynak. A Maros mentén is abból indultak ki, hogy a jogfolytonosság elve alapján a régi országgyűlés főrendiháza jogilag fennálló intézmény. Az állásfoglalás a nemzetgyűlés összehívását, a nemzet saját akarátának érvényesítését kizáró „kényszerű viszonyoknak” tudta be, s helyesen állapította meg, hogy az 1920. I. tc. nem oldott meg valamennyi, az alkotmánnyal kapcsolatos kérdést, egyebek mellett a főrendiház problémáját sem. A vármegye úgy vélte, hogy e kérdések túl is haladják a nemzetgyűlés hatáskörét. A főrendiház fönn tartása indokaként azt a konzervatív jelleget emelte ki, amely ellensúlyozhatja az általános választójog alapján a „rég parlamenti erők” csaknem teljes kikapcsolásával működő, jávarészt politikailag iskolázatlan elemekből álló nemzetgyűlést. Csanád vármegye szerint a kétkamarás rendszer nem visszaesés, hanem „a törvényes állapothoz való visszatérés”, a forradalom szellemének a közéletből és a törvényhozásból való kiküszöbölését eredményezi majd. Arra is hivatkozott a vármegye, hogy már a forradalom kitörése előtt kívánta a főrendiház korszerű reformját,¹⁴⁶ a részletekbe azonban nem bocsát-

¹⁴⁴ Győr vm. „Főrendiház” 9222—1920.

¹⁴⁵ Győr vm. „Főrendiház” 2798—1921. [=Esztergom vm. közgy. 1044—190—1921.]

¹⁴⁶ Csanád vm. 1918. október 7-én csatlakozott Kisküküllő vm.-nek az országgyűlés főrendiházának reformjára vonatkozó átiratához. — Az erdélyi törvényhatóság 1918. április 17-én foglalt állást amellett, hogy a törvényhatóságok közéleti súlyának emelése céljából legalább egy-egy tagot delegálhassanak a Főrendiházba, amellett az „intelligencia kívánatos befolyásának érdekében” a Tudományos Aka-

kozott, mert úgy vélte, hogy a kormány „javaslata megtételénél meg fogja találni a helyes utat”.¹⁴⁷

A többi vármegyei állásfoglalás új elemet nem tartalmazott, ezért mi is csupán megemlítjük, hogy az 1921-es tavaszi közgyűlések rendjén *Heves*,¹⁴⁸ *Komárom*,¹⁴⁹ *Zala*,¹⁵⁰ *Sopron*,¹⁵¹ *Vas*,¹⁵² *Békés*,¹⁵³ *Somogy*,¹⁵⁴ *Csongrád*,¹⁵⁵ és *Veszprém*¹⁵⁶ vármegyék törvényhatósági bizottságai hoztak a főrendiház visszaállítását pártoló határozatokat.

A városi törvényhatóságok ebben az ügyben sem mutattak túlzott hajlandóságot a feliratokkal való politizálásra. Tudomásunk szerint maradéktalanul csupán *Debrecen*¹⁵⁷ és *Győr*¹⁵⁸ sz. kir. városok közgyűlése osztotta Győr vm. álláspontját. A városi tanács *Székesfehérvárott* is hasonló szellemben kívánta nyilatkozatra bírni a törvényhatósági bizottságot, abban azonban a jelek szerint — miként a virilizmussal kapcsolatos állásfoglalás esetében is láttuk — a nemzetgyűlés pártjait támogató városatyák voltak többségben, akik *Hollay Géza* javaslatára csak úgy fogadták el a kétkamarás rendszert, ha a nemzetgyűlés „a megalkotandó új alkotmányban” a főrendiházat „a születési kiváltságok megszüntetése mellett demokratikus alapon” szervezi újjá.¹⁵⁹

Ezek az állásfoglalások — az utóbbi kivételével — jelentős befolyást gyakoroltak a készülő felsőházi javaslatra, különösen pedig annak a törvényhatósági képviselőlet szabályozó rendelkezéseire. A törvényhatóságok feliratai mellett mind a javaslat nyilvánosságra kerülése előtt, mind utána a különböző társadalmi-érdekképviselői szervezetek és intézmények részéről is el-elhangzott a leendő felsőházban való képviselőlet igénye. A *Nyugdíjas Katonatisztek Országos Szövetsége* 1921. július 4-én kelt átiratában azt kérte a kormánytól, hogy a kb. 200 nyugalmazott állományú tábornok „jelesei közül egyesek a fő-

démia, a Petőfi Társaság, a Kisfaludi Társaság elnökének, a „Tudományos Egyetemek rektorainak”, valamint a királyi táblák elnökeinek tagságát is szükségesnek tartotta. Csanád vm. egyetértett e követelésekkel. L. Csanád vm. 13 406—1918. [=Kisküküllő vm. közgy. 4514—136—1918.]; Csanád vm. közgy. 13 406—803—1918. Az átirat nyomán hasonló szellemben kérte a demokratikusnak mondott főrendiházi reformot *Arad* sz. kir. város 1918. július 10-i, *Somogy* vm. 1918. augusztus 5-i és *Nyitra* vm. 1918. október 30-i közgyűlése is. L. OL Feliratok 1635—1918. [=Kisküküllő vm. közgy. 4514—1918.]; 2417—1918. [=Arad sz. kir. város közgy. 15 300—351—1918.]; 2419—1918. [=Somogy vm. közgy. 17 526—536—1918.]; 2918—1918. [=Nyitra vm. közgy. 14 076—632—1918.].

¹⁴⁷ OL ME „Főrendiház” 4910—1921.; Győr vm. „Főrendiház” 3768—1921. [=Csanád vm. közgy. 2644—273—1921.].

¹⁴⁹ Győr vm. „Főrendiház” 4606—1921. [=Komárom vm. közgy. 1006—28—1921.].

¹⁴⁸ Győr vm. „Főrendiház” 4324—1921. [=Heves vm. közgy. 3146—134—1921.].

¹⁵⁰ OL ME „Főrendiház” 4501—1921. [=Zala vm. közgy. 5597—307—1921.].

¹⁵¹ Győr-Sopron megyei 2. sz. Levéltár. Sopron vm. közgy. 3169—184—1921. Vö. Győr vm. „Főrendiház” 5794—1921.; OL ME „Főrendiház” 4516—1921.

¹⁵² OL Feliratok 1603—1921.; Győr vm. „Főrendiház” 3823—1921. [=Vas vm. közgy. 3923—1921.].

¹⁵³ OL Feliratok 1664—1921.

¹⁵⁴ OL Feliratok 1666—1921.

¹⁵⁵ OL Feliratok 1803—1921.

¹⁵⁶ OL Feliratok 1847—1921.

¹⁵⁷ Győr vm. „Főrendiház” 3297—1921. [=Debrecen sz. kir. város közgy. 6564—145—1921.].

¹⁵⁸ Győr vm. „Főrendiház” 4916—1921. [=Győr sz. kir. város közgy. 12—1921.].

¹⁵⁹ Fejér megyei Levéltár, Székesfehérvár sz. kir. város iratai 3407—83—1921. Vö. Győr vm. „Főrendiház” 3973—1921.; OL ME „Főrendiház” 3718—1921.

rendház tagsági joggal felruháztassanak" életfogytig tartó kinevezés alapján.¹⁶⁰ Felsőházi tagsági jogra tartott igényt 1921. július 11-én az OMGE¹⁶¹ és a Közszolgálati Alkalmazottak Nemzeti Szövetsége is, amely 1922. február 11-i határozatában „megfelelő számú helyet” kért a második kamarában.¹⁶²

Voltak olyan intézmények is, amelyek keveselték a felsőházi javaslat által részükre biztosított képviselő arányát. A *Debreceni Területi Kereskedelmi és Iparkamara* az öt vidéki társkamara nevében is azt kérte a kormánytól 1922. január 30-i feliratában, hogy a javaslattal szemben, amely a kereskedelmi és iparkamaráknak együttesen négy mandátumot biztosított, minden kamara egy-egy tagot küldhessen a felsőházba.¹⁶³

Érdemes végül megemlíteni, hogy a *Ferencz József Tudományegyetem*, amely nem sokkal korábban kezdte meg újra működését Szegeden, szintén állást foglalt a főrendiházi reform ügyében.¹⁶⁴

Az első felsőházi javaslat elkészültének mozzanatairól keveset tudunk, mert az Igazságügyminisztérium erre vonatkozó anyaga időközben elpusztult. Azt sem tudjuk pontosan megállapítani, hogy mikor kezdődött a törvényjavaslat előkészítése, csupán annyi biztos, hogy 1920. december elején már dolgozott rajta az Igazságügyminisztérium törvényelőkészítő osztálya.¹⁶⁵ A Pesti Napló 1921. február 20-án azt adta hírül, hogy „elkészült a főrendiház reformjavaslata”, a Budapesti Hírlap viszont ugyanezen a napon csak azt írta, hogy a minisztériumban serény munka folyik a főrendiházi reformon, aminek kapcsán megemlítette, hogy nincsenek nagy ellentétek a különböző érdekképviselők tagsága tekintetében.

Az igazságügyminiszter 1921. július 8-án jelentette be a minisztertanácsnak, hogy „az országgyűlés felsőházáról a legközelebbi időben törvényjavaslatot kíván a nemzetgyűlés elé terjeszteni”. A javaslat rövid válasza mellett nem mulasztotta el hangsúlyozni, hogy „az alkotmányosság végleges helyreállítása csupán a kétkamarás rendszer felélesztése által lehetséges”. A közvélemény állásfoglalásaira való hivatkozás mellett külön is kiemelte, hogy a főrendiházi tagok érkekezlete¹⁶⁶ tárgyalta és megnyugvással vette tudomásul a javaslatot. A jegyzőkönyv részletezés nélkül csak azt említi meg, hogy a minisztertanács a közoktatásügyi, a népjóléti és a kereskedelemügyi miniszterek felszólalása után megadta a felhatalmazást a javaslat beterjesztésére, de felkérte az illetékes minisztereket, hogy keressenek megoldást a katolikus egyház, valamint a Vallás- és Közoktatásügyi Minisztérium alá tartozó intézmények képviselőire. Azt is kimondta a minisztertanács, hogy a hadsereg a kinevezett tagok sorában kap helyet, a kereskedelmi és ipari érdekképviselők pedig négy taggal nyernek képviselőt a felsőházban.¹⁶⁷

¹⁶⁰ OL ME „Főrendiház” 5289—1921.

¹⁶¹ OL ME „Főrendiház” 5415—1921.

¹⁶² OL ME „Főrendiház” 2110—1922.

¹⁶³ OL ME „Főrendiház” 1183—1922. Itt teszünk említést arról, hogy — bár hivatalos előterjesztést nem tett — a *Gyárparosok Országos Szövetsége* is felsőházi képviselőre tartott igényt. Vö. PN 1921. júl. 24.

¹⁶⁴ A szegedi egyetem határozatát mindhiába kerestük a Csongrád megyei [1. sz.] Levéltárban. Az országos anyagból csak pusztán ténye, ill. az ismeretes, hogy a nemzetgyűlés alakhiányai miatt nem foglalkozott vele és visszaküldte. Vö. OL Kh. A/F/XXIII. 5.—1920—1922.; OL ME „Főrendiház” 1533—1922.

¹⁶⁵ Napló 1920—1922. VII. k. 211—212. l.

¹⁶⁶ *Főrendek gyűlése*. PN 1921. jún. 28. Vö. *A főrendiház*. BH 1921. jún. 28.; *Új felsőházat*. PN 1921. júl. 2.

¹⁶⁷ OL Mt. 1921. júl. 8-i jkv.

Tomcsányi Vilmos Pál igazságügyminiszter felsőházi javaslatát, mint az alkotmányreformok áttekintésénél is utaltunk rá, 1921. július 20-án tette le a nemzetgyűlés asztalára. Az elnök — heves ellenzés közepette — a törvényjavaslatot a közjogi bizottság elé utalta.¹⁶⁸ E javaslat valószínűleg a másik két alkotmányjogi reform stagnálása és a közbejött súlyos belpolitikai események miatt csaknem fél évig nem került a bizottság napirendjére. Az 1922. január 7-i minisztertanács némi, a későbbiekben bemutatandó módosításokat fogadott el az egyházak képviseletében. Ugyanekkor felmerült a nemzeti hadsereg három rangidős tábornokának tagsága is, a miniszterek azonban ezt csak az örökös tagság körében tartották lehetségesnek.¹⁶⁹ A közjogi bizottság első ízben 1922. január 17-én tűzte napirendjére a felsőházi javaslatot, mivel azonban az igazságügyminiszter ekkor még nem tudott tájékoztatást adni a készülő választójogi javaslat alapelveiről, egyelőre elhalasztotta az érdemleges tárgyalást.¹⁷⁰ A bizottság végül is 1922. január 24-én vitatta meg a javaslatot, a vita részleteiről azonban csak szórványos adataink vannak.¹⁷¹ Annyi bizonyos, hogy a bizottság lényeges, bár a javaslat konstrukcióját nem érintő módosításokat vitt keresztül, mivel azonban véleményét — feltehetőleg az ekkor mindennél fontosabb választójogi vita miatt — nem terjesztette a nemzetgyűlés elé, ennek részleteiről csak az 1922. április 29-i igazságügyminiszteri átiratból, ill. a javaslatnak az ahhoz mellékelte módosított változatából nyerhetünk képet. Ezen átirat tanúsága szerint a kormány azzal számolt, hogy az összeülő második nemzetgyűlés nyomban elfogadja a javaslatot, s az így megalkotott törvény alapján a felsőház már 1922. október 15-én (esetleg november 15-én) összeülhet.¹⁷² Tomcsányi 1922. május 12-én valószínűleg erre való hivatkozással jelenthette a minisztertanácsnak, hogy „elkészült a főrendiházi [!] javaslat”, melyet az egyik legközelebbi ülésen fog előterjeszteni.¹⁷³

Foglalkozott a módosított változattal a Miniszterelnökség II. osztálya is, amelynek előadója 1922. július 5-én azért tett *ad acta* jelzést a vonatkozó ügyiratra, mert Daruváry Géza, az új igazságügyminiszter, noha elődje javaslatát teljesen magáévá tette, kisebb módosítások megtételével újból elő kívánta terjeszteni azt.¹⁷⁴ Erre az előterjesztésre csak jóval később, az 1926. XXII. tc. közvetlen előkészítésének időszakában került sor, ennek bemutatása pedig már nem lehet tanulmányunk feladata.

2. § Az első felsőházi javaslat

A javaslat előzményeinek, létrejötte és további sorsa állomásainak vizsgálása után szólnunk kell fontosabb, mindenekelőtt a felsőház összetételére vonatkozó rendelkezéseiről. Mivel e tanulmányunk időhatárát az első nemzetgyűlés két évére korlátoztuk, a javaslat tematikus ismertetésében is csak

¹⁶⁸ Napló 1920—1922. XII. k. 83. l.; Irományok 1920—1922. XI. k. 227—261. (339. sz.)

¹⁶⁹ OL Mt. 1922. jan. 7. jkv.

¹⁷⁰ MTI 1922. jan. 17./5. kiadás.

¹⁷¹ MTI 1922. jan. 24./7. és 8. kiadás.

¹⁷² A ME „Főrendiház” 3984—1922. [=IM 1922. T. 471/71/XII.] A bizottság által tett módosításokat a minisztertanács elvileg már annak idején magáévá tette. OL Mt. 1922. jan. 24-i jkv.

¹⁷³ OL Mt. 1922. máj. 12-i jkv.

¹⁷⁴ ME „Főrendiház” 5984—1922.

a fentebb hivatkozott *módosított változatig* mehetünk el, s nem vizsgálhatjuk azokat a további módosulásokat, melyek közvetlenül az 1926: XXII. tc.-hez vezettek. Mivel tanulmányunk tervezett folytatása e törvénycikk létrejöttének későbbi mozzanatait is felöleli majd, figyelmünket most a javaslat teljes mélységű bemutatása helyett a *vitás, ill. módosított rendelkezések* fel-táráására fordítjuk.

A javaslat szerint felsőházi tagságot örökös jelleggel, hivatal, ill. méltóság alapján, választás útján és élethosszig tartó kinevezés révén lehet szerezni.

Az 1885: VII. tc.-hez hasonlóan örökös jelleggel tagjai a felsőháznak „azok a magyar királyi hercegek, akik 24. életévüket betöltötték és állandóan az ország területén tartózkodnak.” Az 1921: XLVII. tc.-re tekintettel a módosított változathoz kimaradt e rendelkezés, amelyet az igazságügyminiszter majd a királykérdés megoldásakor kívánt rendezni.

A *méltóság, ill. hivatal* alapján való tagság — a békeszerződés nyomán előállott változások figyelembevételével — lényegileg megegyezett az 1885: VII. tc.-ben szabályozott tagsággal. A *világi* méltóságok, ill. hivatalviselők körében a bírói és ügyészi tisztségviselők számának emelése, ill. a katonai elem bevonása tekintetében mutatkoztak újabb igények. A módosított változat az előbbiektől egyedül az 1920: XXXVI. tc. alapján működő, a Curiával és a Közigazgatási Birósággal azonos szintű Országos Földbirtokrendező Biróság elnökének, ill. másodelnökének kívánt helyet biztosítani, a Munkásbiztosítási Felsőbiróság elnöke, ill. a budapesti kir. főügyész hasonló igényének teljesítésétől azonban elzárkózott. Tomcsányi hajlandónak mutatkozott a magyar kir. honvédség főparancsnokának a hivatalból való tagok közé sorolására is.¹⁷⁵

Az *egyházi méltóságok* tekintetében a felekezetek közötti egyensúly biztosítása okozott nehézségeket. Mivel az ország területi változásai főként a katolikus egyházat érintették; a javaslat a protestáns egyházak képviselőinek számát is arányosan csökkenteni kívánta, az unitárius egyház képviselőit pedig erősen megcsappant létszámára tekintettel éppenséggel meg akarta szüntetni. A felmerült igényeknek megfelelően a javaslat módosított változata „a szerzett jogok lehető tiszteletben tartása érdekében” egy helyet biztosított az unitáriusoknak, s a másik két protestáns egyház képviselőinek számát az eredetileg tervezett 4—4-ről a főrendiházi képviselettel azonos 6—6-ra emelte fel. Ennek folyamánként a felsőházba eredetileg bevonni javasolt „latin és görög szertartású római katolikus egyháznagyok” — érsekek, megyéspüspökök, a pannonhalmi főapát és a jászói prépost — mellett Tomcsányi helyet kívánt szorítani a zirci apátnak, a magyar kegyes tanítórend főnökének és az érseki káptalanok nagyprépostjainak is. A javaslat a szerb nemzetiségre való utalás mellőzésével tagsági jogot biztosított a budai görögkeleti püspöknek is, akit mindkét görögkeleti egyház képviselőjével fel kívánt ruházni. A Miniszterelnökség II. osztálya szerint a püspök csak a szerb egyházat képviselheti továbbra is, a magyar impérium alatt maradt román-ajkú görögkeleti felekezet képviselőit pedig el kell halasztani egyházi közigazgatási helyzetének tisztázódásáig. Mivel az izrealiták nem rendelkeztek

¹⁷⁵ A katonai körök felsőházi képviselői igényeivel részletesen foglalkozik *Vargyai* (324—325. l.). Tanulmányunk e szakaszában tárgyalt javaslat, ill. annak módosított változata a 168. és 172. sz. jegyzetben hivatkozott forráshelyen található.

egységes szervezettel, a javaslat részükre csupán az addigi gyakorlatnak megfelelően az élethossziglan kinevezett tagok sorában kívánt helyet biztosítani.

A javaslat a *választott tágság* három változatát szabályozta. A felsőházba tagokat választottak maguk közül az egykori örökös felsőtáblai tagsággal rendelkező főnemesi családok nagykorú férfitagjai, a törvényhatósági bizottságok és a külön felsorolt érdekképviselési szervezetek és intézmények. A javaslat az aktív és passzív választójogot eredetileg mindhárom csoportban csupán a férfiakra terjesztette ki, a módosított változat szerint ez a feltétel — minden bizonnyal a *Slachta* Margit által a nemzetgyűlés elé terjesztett kérelem¹⁷⁶ hatására — csupán a főrendi családok választására vonatkozott.

A *főrendi családok* állandó képviselését illetően érdemes kiemelni, hogy a javaslat szakított ugyan az 1885; VII. tc. által bevezetett adócenzus intézményével, de az igazságügyminiszter a módosított változat indoklásában megfontolandónak tartotta annak esetleges fenntartását. A közjogi bizottságban többen azt kívánták, hogy a felsőházba ne vezessék be e családok állandó képviselését, hanem ehelyett azok megelőzőleg főrendiházi tagsággal rendelkező tagjai válasszanak maguk közül „egyszer s mindenkorra... a felsőházba utánpótlás lehetősége nélkül megfelelő számú tagot”. E javaslatnak nem sikerült érvényt szerezni. A főrendi családok által választható felsőházi tagok számát a javaslat a törvényhatósági választott tagokéval azonos mértékben állapította meg, a közjogi bizottság vitája nyomán a módosított változat viszont a törvényhatóságok létszámának felében határozta meg számukat.

A javaslat egyik nagy újítása volt, hogy bevezette a *törvényhatósági bizottságok* képviselését, amely bizonyos fokig szenátus-jelleget kölcsönzött a felsőháznak. A törvényhatóságoknak a főrendi táblában, ill. házban való képviselése egyébként már 1848-ban és 1885-ben is felvetődött, maguk a törvényhatóságok pedig később, 1918-ban is szükségét érezték, a megvalósulás közbére azonban csak most jutott el igényük. A közigazgatási reform késedelme, a régi alapon szervezett törvényhatósági bizottságok összetétele persze elvette az élet ennek az egyébként haladást jelentő intézménynek. A törvényhatóságok képviselési arányát a területükön levő képviselőházi választókerületek száma határozta meg. A javaslat módosított változata e tekintetben csupán annyiban tért el az eredetitől, hogy csökkentette az egy felsőházi tagra eső választókerületek számát, azaz növelte a törvényhatóságok képviselését.

Az *érdekképviselési szervezetek és intézmények* képviselése, amely már az 1885-ös főrendiházi reform kapcsán is felvetődött, 1921-ben semmiképpen sem tekinthető novumnak, különösen nem a fasiszta jellegű korporációs rendszer bevezetésére irányuló kísérletnek. A javaslat készítői csak azon szervezeteket, ill. intézményeket sorolták a felsőházi képviselési joggal rendelkezők közé, amelyek törvényen vagy az állandóságukat kellően biztosító rendelkezéssel nyugodtak. Ezen az alapon nyertek képviselést a mezőgazdasági, a kereskedelmi és ipar, valamint az ügyvédi kamarák, továbbá a Magyar Tudományos Akadémia és az egyetemek, ill. a külön felsorolt főiskolák. Velük szemben számos tagsági jogra igényt tartó érdekképviselés — így az OMGE, a Magyar Gazdaszövetség, az OMKE, a GYOSZ, valamint a különböző munkásszervezetek — kimaradtak. A javaslat indokolása szerint e szervezeteket

¹⁷⁶ OL Feliratok 382—1922.

az életfogytig tartó kinevezés körében kellett megfelelően figyelembe venni. A módosított változat csupán annyiban tért el az eredeti javaslatától, hogy az ipartestületek részére is két tagsági helyet kívánt biztosítani, ezt azonban később törölték és helyette a kereskedelmi és iparkamarák részére biztosítottak az eredetileg javasolt négy helyett hat mandátumot.

A felsőház szervezeti és hatásköri kérdéseire vonatkozóan a javaslat a régi főrendiházra hozott törvényekre és a kialakult gyakorlatra hivatkozott, s semmilyen lényegesebb újítást nem vezetett be.¹⁷⁷

¹⁷⁷ Itt említjük meg, hogy a közjogi szakirodalom, amely élénken foglalkozott az alkotmányjogi helyzettel s a tervbevetett reformokkal, pártolta a kétkamarás országgyűlés helyreállítását és kedvezően fogadta a felsőházi javaslatot. Vö. pl. r. d.: *Nemzetgyűlés és főrendiház*. Jogállam 1920. 179. l.; Benedek Sándor: *A főrendiház szervezeti kérdései*. Jogállam 1920. 405—431. l.; Deák Albert: *A Főrendiház átszervezése*. Új Magyar Szemle 1921. I. 347. s. kk. l.; Ferdinandy Gejza: *Van-e szükség Felsőházra?* Új Magyar Szemle 1921. II. 1. s. kk. l.; Concha Győző: *A főrendiházi reformjavaslatok*. Jogállam 1921. 241—255. l.; Tunyogi Szűcs Kálmán: *A felsőházi javaslat*. Magyar Jogi Szemle 1921. 420. skk. l., 582. skk. l., 651. skk. l.

III. A VÁLASZTÓJOGI REFORM

1. § A Bethlen—Klebelsberg-féle választójogi törvényjavaslat létrejötte és vitája

Noha a kormánynak az 1920: I. tc. 10. §-a alapján törvényszabta kötelessége volt az új választójogi törvényjavaslat beterjesztése, a bevezető részben vázolt körülmények miatt arra csupán a nemzetgyűlés mandátumának legutolsó időszakában került sor.

A miniszterelnök meglehetősen homályos választójogi elképzelései tekintetében a többségi Kiszgadzpart nem volt egységes. *Rubinek* Gyula, aki az első pillanattól kezdve a jogszükités hívének vallotta magát, 1921 novemberében feltétel nélkül támogatta az „arany középutat” kereső Bethlent.¹⁷⁸ Hasonló nézeten volt *Bottlik* József, a Ház alelnöke is, aki szerint a Friedrich-féle „egészen szélsőséges választójog nem vált be”, mert romboló demagógiát eredményezett.¹⁷⁹ *Nagyatádi Szabó* István, a demokratikus múltú parasztpolitikus, noha a nők esetében maga sem ellenzett némi jogszükitést, a miniszterelnök terveit nem nézte jószemmel, mert sejtette, hogy a grófi politika saját választóit és osztályos társait is sújtja majd. Az egyik liberális lap a második Bethlen-kormány létrejöttének napjaiban tudni vélte, hogy a volt földművelésügyi miniszter „semmi szín alatt nem akar hozzájárulni ahhoz a megszükitett választójogi tervezethez, amely Bethlen programja”.¹⁸⁰ A kiszgazda balszárny vezetője, aki az új kormányba már nem került be, pár nappal Bethlen második bemutatkozása előtt pátriájában hitet tett az általa 1908. óta vallott¹⁸¹ általános és titkos választójog mellett. *Szigetvári*¹⁸² beszédében kijelentette, hogy nem megy bele a választójog megnyírbálásába, mert — úgymond — „aki jó volt vérezni, katonaként a háborút szenvedni, annak jó-nak kell lenni választónak is”.¹⁸³ E pozitív állásfoglalásokat a zalai kiszgazdák¹⁸⁴ és *A Kiszgazda* c. hetilap¹⁸⁵ is támogatták.

A bomladozó KNEP sem foglalt el egységes álláspontot.¹⁸⁶ A kormány-támogató s Bethlen tervezett választójogával többé-kevésbé elégedett kereszténypártiak *Huszár* Károly vezette csoportjával szemben a *Haller* István által képviselt, választójogi tekintetben radikális keresztényszocialisták csoportja ellenzett mindennemű jogszükitést.¹⁸⁷ *Nagyatádi Szabó* István és *Hal-*

¹⁷⁸ PN 1921. november 29.

¹⁷⁹ PN 1921. november 20.

¹⁸⁰ PN 1921. november 29., 1. még PN 1921. december 1.; BMU 1921. december 1.

¹⁸¹ Király István: *Nagyatádi Szabó István útja a képviselői mandátumtól az őszirózsás forradalom miniszteri székéig*. I. Agrártörténeti Szemle, XIII. évf. (1971) 420—453. 1.

¹⁸² UB 1921. dec. 6.

¹⁸³ A Kiszgazda, 1921. dec. 11.

¹⁸⁴ N 1921. dec. 20.

¹⁸⁵ A Kiszgazda 1921. dec. 18. és 25.

¹⁸⁶ Pesti Hírlap 1921. dec. 16.

¹⁸⁷ M 1921. dec. 16.

ler István 1921. decemberének közepén megpróbálták egyeztetni álláspontjukat, de a kiskisgazdák által ellenzett női választójog¹⁸⁸ és az analfabéták választójoga ügyén e tétova kísérlet is megfeneklett.¹⁸⁹ A későbbi esetleges összefogást eleve lehetetlenné tette gr. Bethlen István 1922. január 5-i csatlakozása a Kiskisgazdapárthoz.¹⁹⁰

Közben a Belügyminisztériumban folytak az előkészítő munkálatok. A törvényelőkészítő osztály gr. Klebelsberg Kuno, az új belügyminiszter és Kósó István kiskisgazda belügyi államtitkár vezetésével lázasan dolgozott a csak homályosan körvonalazott miniszterelnöki elképzelések törvényjavaslatba foglalásán.¹⁹¹ A közvélemény tájékoztatását a miniszter eleinte azzal az ismerős ürüggyel hátrította el, hogy a statisztikai adatok kiértékelése¹⁹² előtt a javaslat irányelveiről még korai volna nyilatkoznia.¹⁹³ Kósó államtitkár 1921. december 28-i szegedi interjújában viszont már elmondta, hogy az ügyben több ankét volt, amelyek alapján a javaslat a Wekerle-féle törvény (1918: XVII. tc.) „megfésült” változatára és a Friedrich-féle rendeletekre fog épülni; nem szünteti meg, csak szűkíti a női választójogot.¹⁹⁴

Az elhúzódozó *indemnítási vitában* mind az ellenzéki, mind egyes kiskisgazda képviselők egyre türelmetlenebbül követelték a választójog rendezését. A kérdéssel foglalkozók többsége az általános választójog hívének vallván magát, a Friedrich-féle választójogi rendszer fenntartását szorgalmazta.¹⁹⁵ Kiemelendő Rassay Károly liberális ellenzéki képviselő 1922. január 13-i felszólalása, melyben új elemként jelentkezett az esetleges *választójogi oktroj* lehetősége,¹⁹⁶ amit

¹⁸⁸ N 1921. dec. 16.; A Kiskisgazda 1921. dec. 25.

¹⁸⁹ BMU 1921. dec. 21.

¹⁹⁰ Szinai-Szücs 21. l.; Nemes Dezső—Karsai Elek: *A fasiszta rendszer és a népi nyomor Magyarországon 1921—1924* (Bp. 1956.) [=Nemes—Karsai] 63., 255. l.

¹⁹¹ Az 1922. február 10-i minisztertanács a belügyminiszter javaslatára külön díjazásban részesítette dr. Schreiber Lajos belügyi h. államtitkár csoportfőnököt, Mihályffy Vilmos h. államtitkár osztályfőnököt és dr. Horváth Kornél miniszteri titkár osztályvezetőt, a statisztikai munkálatokért dr. Kovács Alajos miniszteri tanácsost, valamint a büntető rendelkezések szerkesztése körüli tevékenységéért dr. Horváth Dániel igazságügyminisztériumi tanácsost, akik „1921. december hó 4-től kezdve több mint két hónapon keresztül nemcsak a nappali órák alatt, hanem a késő éjjeli órákban... is nap-nap után vonuló erős szellemi munkát végeztek és végeznek ez idő szerint is a törvény végrehajtása körüli előmunkálatok érdekében”. OL Mt. 1922. febr. 10-i jkv.

¹⁹² Ennek ellentmond a javaslat statisztikai külön indokolása, miszerint a 7 törvényhatóság — Fejér vm., Borsod vm., Békés vm., Győr, Hódmezővásárhely és Miskolc thj. városok — adatainak reprezentatív, választójogi szempontból való kiértékelése a KSH által „mindjárt a népszámlálás után” megtörtént. Irományok 1920—1922. XIII. k. 1—30. l.

¹⁹³ UB 1921. dec. 21.; PN 1921. dec. 21.

¹⁹⁴ MTI 1921. dec. 28. 4. kiadás.

¹⁹⁵ Sorrendben 1921. dec. 28-án Slachta Margit, gr. Apponyi Albert, Kerekes Mihály, 1921. dec. 29-én Rupert Rezső, Griger Miklós, 1921. dec. 31-én Drozdy Győző, Weiss Konrád, Andaházy-Kasnya Béla, Szabó József (budapesti), Giesswein Sándor 1922. jan. 3-án Tankovics János, 1922. jan. 4-én Benedek János, 1922. jan. 5-én Méhely Kálmán, 1922. jan. 9-én Ugron Gábor, 1922. jan. 17-én Orbók Attila, Friedrich István, 1922. jan. 18-án Somogyi István, 1922. jan. 19-én Bródi Ernő, 1922. jan. 20-án Szilágyi Lajos és Rassay Károly, 1922. jan. 21-én Haller István 1922. jan. 24-én Rassay Károly, Friedrich István, Rakovszky István foglalkozott a választójog kérdésével. L. Napló 1920—1922. XIV. k. 159., 162., 171., 211., 233., 271., 284., 306., 307., 322., 408., 389., 338., XV. k. 161., 216., 286—288., 320—321., 339., 371., 455., 476., 488. l.

¹⁹⁶ Napló 1920—1922. XV. 22—24. l.

1921. november végétől kezdve burkoltan maga Bethlen is reális lehetőségnek tekintett. A miniszterelnök természetesen nem használta ezt a rosszul hangzó kifejezést, a választójogi rendelet megalkotására vonatkozó *egyszakaszos felhatalmazási törvénynek* a terve azonban, amelynek meghozatalát arra az esetre tartotta szükségesnek, ha a nemzetgyűlésnek nem maradna ideje a terjedelmesebb választójogi törvény elfogadására, lényegileg a törvényhozás megkerülésének fenyegető veszélyét jelentette.¹⁹⁷

Rassay Károly ezzel kapcsolatban határozati javaslatot is terjesztett a nemzetgyűlés elé, amely szerint a „nemzetgyűlés, mint az 1920. évi I. tc. értelmezésére egyedül illetékes tényező kimondja, hogy a most idézett tc. 13. §-ának egyedül helyes és alkotmányos értelme szerint, ha a nemzetgyűlés bármely, így akár a jogszabályokban megszabott két évi időtartam lejártá okából is, hamarabb oszlana fel, mint mielőtt... új nemzetgyűlési vagy képviselőválasztási törvényt alkotott volna, az új nemzetgyűlés vagy képviselőház ellenkező jogszabály hiányában csakis a jelenlegi nemzetgyűlés összeülésére alapul szolgáló 5984 [1919]. ME, valamint... [a] kiegészítő és az 1920: I. tc. 1. §-ában jóváhagyott rendeletekben megszabott választójog alapján hívható össze”, amely „törvényes magyarázattal ellenkező kormányintézkedést a nemzetgyűlés már eleve is alkotmányellenesnek és semmisnek minősít”. A testület az indemnitási vita lezárta után a javaslatról is szavazott. A szavazás eredményeként az elnök erősen vitatott körülmények között elvetettnek nyilvánította a határozati javaslatot.¹⁹⁸

A belügyminiszter választójogi törvényjavaslatának első fogalmazványa, amit Bethlen még a publikálás előtt megvitatott a leendő Egységes Párt vezetőivel, 1922. január 12-re készült el.¹⁹⁹ A miniszterelnök előbb Gömbös Gyulával, a majdani nemzetgyűlési választások kizemelt irányítójával találkozott, majd több alkalommal Nagyatádi Szabó Istvánnal, Gaál Gástonnal és a kisgazdák kisebb csoportjaival tárgyalt a javaslatról.²⁰⁰ A Kisgazdapárt képviselőinek többsége először 1922. január 19-én tárgyalt róla. A Szijj Bálint elnökletével tartott értekezletről kiadott közlemény csak azt árulta el, hogy a párt „határozatot még nem hozott, hanem a választójog kérdésében tovább fog tárgyalni a kormánnyal”.²⁰¹ Egyes lapoknak a későbbi eseményekkel igazolt közlései szerint a Kisgazdapárti tagjainak többsége nem fogadta el a *nyílt szavazást* visszahozni akaró törvényjavaslatot.²⁰² A javaslat és különösen a nyílt szavazás ügyében Horthy Miklós kormányzó audienciára citálta Nagyatádi Szabót és Bethlent.²⁰³ Valószínűleg már ekkor megállapodtak abban, hogy a miniszterelnök engedékenyebb lesz a titkosság kérdésében.

A törvényjavaslat, melynek tematikus ismertetésére az alábbiakban még visszatérünk, 1922. január 24-én került a minisztertanács elé. Gr. Klebelsberg Kuno belügyminiszter ismertetése és az írásbeli indoklással lényegileg azonos megokolása után érdemi vita két kérdés, a *női választójog* és a *nyílt szavazás* körül bontakozott ki. Vass József vallás- és közoktatásügyi, valamint Bernolák

¹⁹⁷ UB 1921. nov. 26.; 1921. dec. 1.; BMU 1921. dec. 1., 1922. jan. 14.

¹⁹⁸ Napló 1920–1922. XV. k. 454., 493. l. A ház ezen állásfoglalását az alkotmányjogi értekezlet néhány részvevője később autentikus törvénymagyarázatként fogta fel. Vö. *Alkotmányjogi ért. jkv.* 21. l.

¹⁹⁹ UB 1922. jan. 13.; M 1922. jan. 13.; BMU 1922. jan. 14.

²⁰⁰ UB 1922. jan. 14.; jan. 19.; BMU 1922. jan. 14.

²⁰¹ MTI 1922. jan. 19.; UB 1922. jan. 20.

²⁰² N 1920. jan. 20.; BMU 1922. jan. 21.

²⁰³ BMU 1922. jan. 24.

Nándor népjóléti és munkaügyi miniszter — mindketten kereszténypártiak — egyrészt alapjaiban bíralták a női választójog szűkítését, másrészt konkrét kifogásokat tettek az egyes feltételekre vonatkozóan. A kormány többi tagja velük szemben foglalt állást. *Kállay* Tibor pénzügyminiszter egyenesen azt vallotta, hogy a női választójog „teljesen felesleges”. *Mayer* János földművelésügyi miniszter elfogadta a javaslat középutas választójogi megoldását, s kifejtette, hogy „a női választójognak egyáltalán nem híve”, de a javaslat középiskolai cenzust nyílt osztályszempontúsága miatt maga sem helyeselte. Noha a belügyminiszter mellett *Tomcsányi* Vilmos Pál igazságügyminiszter és a miniszterelnök védelmükbe vették az eredeti javaslatot, annak a nőkre vonatkozó néhány különös kellékét a minisztertanács némileg korrigálta. A nyílt szavazásnak a vármegyei választókerületekben történő visszahozatala ügyében *Bethlen* ellenében a földművelésügyi miniszter azzal érvelt, hogy a „titkosságnak elejtése a kisgazdapártra valóságos veszedelmet jelentene és érvényesülésének hathatós eszközeitől fosztaná meg, nyílt fegyvert adnánk a kisgazdapárt ellenségeinek kezébe”. Igaz, *Mayer* azt is megvallotta, hogy egyénileg maga sem helyesli a titkosságot, „de kénytelen pártja többségének felfogásához alkalmazkodni, és azt annál inkább teszi, mert úgy érzi, hogy ha ez nem történik meg, fegyvert adnak azoknak a kezébe, akik a kormány akaratával és céljaival szembehelyezkednek”. *Bethlen* ezután úgy vélte, hogy „a titkosság kérdésében előre láthatólag engedékenységet kell tanúsítania, de ezen engedményekkel szemben más téren fog garanciákat kérni”. *Bernolák* Nándor is a titkosság mellett szolt; vele szemben a belügyminiszter azzal érvelt, hogy a dualizmus idején előfordult visszaélések nem a nyílt szavazás lényegéből fakadtak, hanem elsősorban az ország nemzetiségi struktúrájával és „a magyar nemzeti akarat” kifejezésre juttatásával voltak kapcsolatosak, ami az új viszonyok között már nem forog fenn. Hiába kérte a kisgazda földművelésügyi miniszter, a minisztertanács e kérdésben nem hozott végleges határozatot. A törvényjavaslatot azzal a fenntartással terjesztette a kormányzó elé a nemzetgyűléshez való benyújtás előzetes engedélyezése céljából, hogy „a szavazásnak titkos vagy nyílt volta kérdését még megfontolás tárgyává fogja tenni”.²⁰⁴

A Kisgazdapárt 1922. január 26-án újabb pártértekezletet tartott, amelyen a több miniszterrel együtt megjelent²⁰⁵ miniszterelnök kénytelen volt megállapítani, hogy „a kisgazda és polgári párt nagy része a *titkos szavazás* mellett van”. Ezért meg is ígérte, hogy ezt „nem kívánja sem párt-, sem kormánykérdéssé tenni...”, hanem szavazzon mindenki saját lelkiismerete szerint és nem kívánja, hogy a képviselők szavazatának bármily irányú konzekvenciája legyen”. *Bethlen*nek eme kétségtelenül jó helyzetfelismerésből eredő ígéretét az értekezlet örömmel nyugtázta. Ezután még a női választójog cenzusairól volt némi vita *Sokorópátkai* Szabó István, *Bottlik* József és *Kovács* J. István részvételével, majd az értekezlet az általánosságban egyhangúan elfogadott javaslatot egy bizottság elé utalta.²⁰⁶ Másnap a Kisgazdapárt 30 képviselő részvételével megtartott értekezlete — a női választójog kérdésének újbóli megvitatása nyomán — *Nagyatádi* Szabó István javaslatára részleteiben is magáévá tette a választójogi törvényjavaslatot.²⁰⁷

²⁰⁴ OL Mt. 1922. jan. 24. jkv. Közli *Nemes—Karsai* is (255—264. l.).

²⁰⁵ MTI 1922. jan. 26./14. kiadás.

²⁰⁶ MTI 1922. jan. 26./15. kiadás; UB 1922. jan. 27.; M 1922. jan. 27.

²⁰⁷ UB 1922. jan. 28.; M 1922. jan. 28.

A másik kormányzópárt, a KNEP szembehelyezkedett a törvényjavaslattal. A kereszténypártnak számos olyan, a javaslat tematikus ismertetésénél vizsgálandó részletkövetelése volt, amelyek összességükben a törvényjavaslat *lényegét* érintették.²⁰⁸

*

A nemzetgyűlés különböző liberális ellenzéki elemei természetesen szintén elleneztek a javaslatot. Ezt tette az MSZDP is, amelynek jobboldali vezetői éppen ezekben a hetekben kötötték meg a *Bethlen—Peyer paktum* néven hírhedtté vált megállapodásukat a kormánnyal. A munkásosztály legális pártja a második Bethlen-kormány megalakulásának időszakától kezdve tiltakozott a választójog elsikkasztása ellen.²⁰⁹ A javaslat ismerteté válsága után a Népszava hangneme szokatlanul erőssé vált, amit az is mutat, hogy egyik vezércikke²¹⁰ miatt a Btk. 172. § (2) bekezdésébe ütköző és az 1912. LXIII. tc. 19. §-a szerint minősülő *izgatás* miatt elkobozták a lapot,²¹¹ amely ennek ellenére továbbra is foglalkozott az ügygel.²¹² Sőt, a régi nagy választójogi küzdelmek reminszcenciájaként tüntető gyűlésekre szólította fel a szervezett munkásságot, az azonban hiába tiltakozott a jogfosztó javaslat ellen, szava jelentősebb befolyást nem gyakorolt a kormányra.²¹³

Beleszólt a választójogi vitákba a konzervatív Budapesti Hírlap is, amely elsősorban a volt Nemzeti Munkapárt örökébe lépő Nemzeti Középpárt tagjai *jogfolytonosságot* sürgető írásainak adott helyt. *Lengyel Zoltán Vissza az alkotmányhoz!* c. cikkében már a kormány megalakulása előtt az esetleges kormányrendeletekkel a változott viszonyokhoz alakított „Tisza—Wekerle-féle törvényes választójog” (1918: XVII. tc.) alkalmazását tekintette egyetlen lehetséges megoldásnak.²¹⁴ *Lukács György* ny. miniszter is ezt és ennek alapján a forradalmak előtti törvényeknek megfelelő új országgyűlés összehívását kívánta.²¹⁵ A javaslat ismerteté válsága után *Lengyel Zoltán* megismételte álláspontját, melyhez *ifj. Mikszáth Kálmán* is csatlakozott.²¹⁶ Velük szemben *gr. Apponyi Albert Jogfolytonosság* c. cikkében ellenezte a király nélkül összehívandó új országgyűlés tervét, magával a választójoggal azonban nem foglalkozott.²¹⁷ A jogfolytonosság kérdésében kibontakozott polémia²¹⁸ mellett beleszólt a lap a javaslat konkrét kérdéseibe is. Így *ifj. Mikszáth Kálmán* a titkos szavazás ellen cikkezett.²¹⁹ Nem véletlen, hogy érvelése, miszerint a nyílt szavazás a jogkiterjesztés korrektívu-

²⁰⁸ M 1922. jan. 18., 21., 28., 31.; UB 1922. jan. 29., 31.

²⁰⁹ N 1921. nov. 30., dec. 1., 1922. jan. 3., jan. 11.

²¹⁰ *Választójogi legitimitás.* N 1922. jan. 19.

²¹¹ N 1922. jan. 21., vö. BMU 1922. jan. 22.

²¹² *Allamcsíny vagy törvényesség.* N 1922. febr. 7.

²¹³ N 1922. jan. 26., 27., 31.; BMU 1922. febr. 1.

²¹⁴ BH 1921. dec. 1.

²¹⁵ BH 1922. jan. 1.

²¹⁶ BH 1922. jan. 15., 17.

²¹⁷ BH 1922. jan. 18.

²¹⁸ A további cikkek: *ifj. Mikszáth Kálmán, A király és a jogfolytonosság* (BH 1922. jan. 20.); ugyanő: *Egy kis alkotmányjog* (BH 1922. jan. 17.); *br. Prónay Dezső: A jogfolytonosság kérdéséhez* (BH 1922. jan. 26.); *gr. Apponyi Albert: A jogfolytonosság* (BH 1922. jan. 27.); *Ferdinandy Gejza: A jogfolytonosság kérdéséhez* (BH 1922. febr. 5.).

²¹⁹ BH 1922. jan. 27., 31.

ma, lényegileg megegyezett Bethlen álláspontjával. E magánvélemények mellett a múltat büszkén valló Rákosi Jenő így összegezte *A Budapesti Hírlap* álláspontját: „A mi felfogásunk egy tételen alapszik, mely szól eképpen: Az úgynevezett választói jog nem veleszületett, természetes és emberi joga az állampolgároknak. A polgárok[*-nak*], hogy boldoguljanak, nincsen szükségük választójogra, hanem rendezett államra van szükségük; az államnak ellenben szüksége van *olyan* választókra, a kiknek anyagi, szellemi és erkölcsi kvalifikációjának rá lehet építeni a szükséges állami rendet.”²²⁰

A szavakban vallott modernsége ellenére hasonló gondolatokat tükrözött Ajtay József közigazgatási bírósági bíró terve is, amely a feltételek szigorítása mellett egyes német tartományok régi választójoga mintájára *összetett választási rendszer* mellett foglalt állást. Eszerint a kisebbségi képvisellel kombinált hagyományos közvetlen választás révén választott képviselők mellett a parlament tagjainak 1/4-ét „a demokratikus érdekképviselések rendszerére helyezett *törvényhatóságok*” választánák, akik mellett helyet kapnának a Tudományos Akadémia és az egyetemek küldöttei is.²²¹ Noha a tervezetet a konzervatív tagokból álló *Magyar Jurista Klub* több miniszter részvételével megvitatta,²²² a már kész választójogi javaslatra nem lehetett hatása. Számunkra elsősorban azért érdemel figyelmet, mert olyan elgondolásokat tartalmaz, amelyek a *felsőházi javaslatban* is kifejezésre jutottak.

*

A minisztertanács által elfogadott, az *országgyűlési* képviselő választásáról rendelkező törvényjavaslatot a belügyminiszter 1922. január 26-án mutatta be Horthy Miklósnak,²²³ majd a „legfőbb hozzájárulás” elnyerése után 1922. január 27-én le is tette a Ház asztalára.²²⁴ A nemzetgyűlés 1922. január 28-án valamennyi párt képviselőinek bevonásával 20 tagú *választójogi bizottság*ot alakított,²²⁵ melynek elnöke Simonyi-Semadam Sándor, előadója pedig Karafiáth Jenő lett.

A választójogi bizottság 1922. február 1–4-i általános vitájában az előadó és a belügyminiszter²²⁶ után először három, a javaslatot el nem fogadó képviselő szólalt fel. A kereszténypárt vezérszónoka Haller István volt, aki a Friedrich-féle szabályozáshoz ragaszkodva bírálta a javaslat szigorító, különösen a konzervativnak tartott nőket sújtó rendelkezéseit, kifogásolta a statisztikai indoklást, s a függő viszonyban levő polgárok érdekében követelte a titkosság teljes fenntartását.²²⁷ A demokrata Vázsonyi Vilmos hasonló gondolatkörben mozgó felszólalásának legérdekesebb eleme az volt, hogy a lipótvárosi polgárság kép-

²²⁰ BH 1922. jan. 28.

²²¹ Ajtay József: *A választójogi kérdéséhez*. I–III. M 1922. jan. 18., 21., 24.

²²² MTI 1922. jan. 25./19. kiadás.

²²³ UB 1922. jan. 27.; M 1922. jan. 27.

²²⁴ Napló 1920–1922. XVI. k. 32. l.

²²⁵ A választójogi bizottság tagjai voltak: Beniczky Ödön, Dömötör Mihály, Ernst Sándor, Fáy Gyula, Gerencsér István, Gömbös Gyula, Haller István, Hencz Károly, Homonnay Tivadar, Karafiáth Jenő, Kovács J. István, Könyves Lajos, Meskó Zoltán, Rubinek István, Simonyi-Semadam Sándor, Nagyatádi Szabó István, Szabó József (budapesti), Sziij Bálint, Vázsonyi Vilmos és Rassay Károly. Napló 1920–1922. XVI. k. 72., 81. l.

²²⁶ MTI 1922. febr. 1./11. és 12. kiadás.

²²⁷ MTI 1922. febr. 1./16. és 17. kiadás.

viselője megtagadta az 1918: XVII. tc.-et, pedig annak létrejötténél 1917—1918-ban választójogi miniszterként maga is ott bábáskodott.²²⁸ A liberális *Rassay* Károly a megemmisítő érdemi bírálat mellett elsősorban a *késedelemért* vonta felelősségre a kormányt; ennek kapcsán itt is utalt az esetleges választójogi oktroj fenyegető veszélyére.²²⁹

A kiszgazda *Kovács* J. István a javaslat ellenzéki bírálóival szemben, akik az új választójogi törvény megalkotásának elmaradása esetén a Friedrich-féle rendeletet kívánták újra alkalmazni, az 1920: XVII. tc.-re hivatkozva azt bizonygatta, hogy arra csak a ház időelőtti feloszlata esetén lenne lehetőség, miért is az ellenzékben a Kiszgadzapárttal együtt arra kell törekednie, hogy a *közjogi ex-lex* be ne következzen. Ennek elkerülésére szükségesnek tartotta a nemzetgyűlés mandátumának egy hónappal való meghosszabbítását, ezen idő sikertelen letelte esetére pedig a kormány olyértelmű felhatalmazását javasolta, hogy a választójogot a bizottsági szövegzésnek megfelelő rendeletben szabályozza. Érdemes megemlíteni, hogy a közigazgatási reform elsikkadása folytán továbbra is régi pozíciójában maradt vármegyei tisztviselői kar esetleges választási visszaéléseitől való félelmében maga is csatlakozott az ellenzék azon követeléséhez, hogy a választásokat bírák vezessék.²³⁰

Jellemző fényt vet a kor viszonyaira, hogy a javaslatban jogfosztást látó keresztény ellenzéki *Homonnay* Tivadar a kizáró okok gazdag tárháza ellenére kifogásolta, hogy a javaslatban nincs garancia arra, hogy kommunista ne léphessen fel, amit ezért külön szakaszban kívánt szabályozni.²³¹ Nem vált a javaslat nagy dicsőségére, hogy egyetlen fenntartás nélküli védelmezője az a diszsidens *Fáy* Gyula volt, aki vándorcigánynak nevezett mindenkit, akinek nincs meg az ellenzék által joggal kifogásolt 2 éves domiciliuma. A képviselő egyébként helyeselte a női választójog megszorítását, s alátámasztotta a „nemzeti géniusznak” megfelelő nyílt szavazás rendszerét.²³²

Nem fogadta el a javaslatot *Beniczky* Ödön az ellenforradalom első belügyminisztere, a Friedrich-féle választójogi rendeletek egyik megalkotója sem.²³³ A kiszgazdák közül *Hencz* Károly a titkosság, s a javaslat törvénnyé válásának elmaradása esetére a Friedrich-féle rendelet alkalmazása mellett tört lándzsát, *Szijj* Bálint pedig azt hangoztatta, hogy a falusi nők csak akkor nem igénylik a választójogot, ha egyáltalán nem lesz női választójog.²³⁴

Az általános vita után jelent csak meg a bizottság előtt *gr. Bethlen* István, aki tíz nappal a nemzetgyűlés mandátumának lejártá előtt sem tartotta célszerűnek a mandátum meghosszabbítását. A miniszterelnök szerint az ellenzéki obstrukció esetleges elmaradása esetén bőven lesz idő a javaslat elfogadására. Arra a kérdésre, hogy mi történik akkor, ha a nemzetgyűlés dolgvégezetlenül oszlana fel, a kormányfő mind az 1918: XVII. tc. alkalmazását, mind a választójog rendeleti szabályozását lehetségesnek tartotta. További tárgyalási ajánlatot tett az ellenzéknek, majd egyetlen — bár igen lényeges — engedményként megismételte, hogy „a titkos és nyílt szavazás kérdésében a kormány nem kíván

²²⁸ MTI 1922. febr. 1./19. és 20. kiadás.

²²⁹ MTI 1922. febr. 3./20. és 21. kiadás.

²³⁰ MTI 1922. febr. 3./16. és 18. kiadás.

²³¹ MTI 1922. febr. 3./18. kiadás.

²³² MTI 1922. febr. 4./13. kiadás.

²³³ MTI 1922. febr. 4./13. kiadás.

²³⁴ MTI 1922. febr. 4./15. kiadás.

²³⁵ MTI 1922. febr. 6./15. és 17. kiadás.

semmiféle pressziót gyakorolni”: Bethlen nyíltan vállalta a Friedrich-féle rendeletekkel szembeni visszalépést, noha hangsúlyozta, hogy a törvényes alap az 1918. XVII. tc., melyhez képest javaslata haladást jelent.²³⁵ A miniszterelnöknek Rassay Károly válaszolt az ellenzék nevében, aki kétségbevonta a kormány meg-egyezősi szándékának komolyságát, majd eltávozott a bizottsági tárgyalásról. Több ellenzéki képviselő is követte.²³⁶

A javaslat részletes bizottsági vitája 1922. február 6-tól 9-ig tartott. Csak a két utolsó napon vettek részt a tárgyalásokban a Rassay Károllyal együtt kivonult bizottsági tagok, akik közben megpróbálták egyezkedni a kormánnyal. A részletes vita, melynek az egyes intézményekre vonatkozó megállapításaival a javaslat tematikus ismertetésénél foglalkozunk, kisebb módosítások mellett egyetlen lényegbeli változást eredményezett a javaslatában: *Nagyatádi Szabó István* indítványára a szavazást valamennyi választókerületben *titkossá* tette, a javaslat ellenzőinek egyéb lényegbe vágó követelése — a szavazati jog bővítése, különösen a IV. elemi népiskolai osztály elvégzésének az *írni-olvasni tudással* való helyettesítése, a nők választójogának általánossá tétele, a *kisebbségi képviselet* bevezetése, a bírák bevonása a választási eljárásba — viszont egyelőre süket fülekre találtak.²³⁷

A bizottsági ülésekkel párhuzamosan Gaál Gaszton házelnök közvetítésével február 8-án tárgyalások indultak a kormány és „választójogi ellenzéke” között.²³⁸ Ez az ellenzék — miként a bizottsági tárgyalásokon is kitűnt — a Rassay-pártot, a Nemzeti Demokrata Pártot, a legitimista Andrássy—Friedrich-pártot, a KNEP egyre inkább ellenzékbe vonuló keresztényszocialista szárnyát, valamint néhány párton kívüli képviselőt — így *gr. Apponyi Albertet*, *Szilágyi Lajost* — foglalta magába. A „választójogi ellenzék” együttes követelésekkel lépett fel a javaslat demokratizálása érdekében, a kormány kompromisszumos ajánlatai azonban eléggé megosztották.

A választójogi bizottság jelentése a *nemzetgyűlési* képviselők választásáról rendelkező törvényjavaslat módosított szövegzésével, valamint a kisebbségi és különvöléményekkel együtt 1922. február 10-én került az utolsó napjait élő törvényhozó testület elé.²³⁹

A bizottsági jelentés beterjesztésének napján még nem indulhatott ugyan meg az általános vita, hiszen a házszabályok értelmében előbb iromány gyanánt, nyomtatott formában szét kellett osztani azt, *Huszár Károly* a KNEP kormánytámogató, a választójog tekintetében is mérsékeltebb szárnyának vezetője interpelláció formájában így is módját ejtette, hogy a megegyezés érdekében szólásra bírja a kormányfőt. A kereszténypárti képviselő az „utolsó pillanatban” felsorolta az eredeti javaslattal szembeni azon módosítási igényeket — a nemzetgyűlésben abszolút többséggel rendelkező *titkosság* felvételét, a választások tisztaságának szavatolását, a bírói közreműködést, a *kisebbségi képviseletet*, valamint a választási eljárásnak az 5988/1919. ME sz. rendelet szerinti szabályozását —, amelyek el nem fogadása esetén a „históriai felelősség” a kormányt terheli. Az interpelláló a kormánytól tehát újabb engedményeket, az ellenzékétől pedig az obstrukció mellőzését kérte a javaslatok sikeres keresztülvitele érdekében.²⁴⁰

²³⁵ MTI 1922. febr. 6./15. és 19. kiadás.

²³⁷ MTI 1922. febr. 6—9-i kiadásai.

²³⁸ UB 1922. febr. 9—11.; M 1922. febr. 9—11.

²³⁹ Napló 1920—1922. XVII. k. 42. l.

²⁴⁰ Napló 1920—1922. XVII. k. 67—70. l.

Gr. Bethlen István válaszában kijelentette, hogy a kormány a titkosságot továbbra is nyílt kérdésként kezeli, a választási eljárás három kritikus pontján hajlandó elfogadni a bírói részvételt, szavatolja az ország rendjének biztosítása mellett a választások tisztaságát és kész alkudni az ajánlók száma tekintetében, *nem* hajlandó viszont továbbra sem engedni a *kisebbségi képviselő* elvi jelentőségű kérdésében. Huszár Károly rezignált viszontválaszában azt kérte mind a kormánytól, mind az ellenzektől, hogy tegyék lehetővé a javaslatról való szavazást, adjanak módot a *többségi akarat* megnyilatkozásának.²⁴¹

Az általános vita előtt 1922. február 11-én Karafiáth Jenő ismertette a javaslatot. Állandó közbeszólásokkal meg-megszakított beszédében *nem* a bizottság által módosított javaslat, hanem az *eredeti* kormányjavaslat előnyeit ecseeltelte. Méltán váltotta ki a jelenlevő ellenzéki képviselők haragját pl. az, hogy a *nyílt szavazás* jellemfejlesztő előnyeinek hangoztatása közben „megfeledkezett” megemlíteni azt, miszerint a bizottság éppen ellenkezőleg foglalt állást.²⁴²

Az első vitanapon, 1922. február 13-án először gr. Bethlen István adott számot az ellenzéknek felkinált „messzemenő” engedményekről. Az előző felszólalásában említettek mellett enyhítést ígért a 10 éves magyar állampolgársági feltétel igazolása és a 2 éves domicilium tekintetében, hajlandó volt elfogadni, hogy bizonyos katonai jogcímmel rendelkezők az egyéb feltételek teljesítése mellett mentesüljenek a 24 éves korhatár alól, könnyítést helyezett kilátásba az iskolai végzettség igazolása tekintetében, megígérte a női választójogi cenzusok csökkentését és a központi választmány rovására hajlandó volt a bírák korlátozott mérvű bevonására is.²⁴³ Az ellenzék nevében a miniszterelnöknek válaszoló Hal-ler István elsősorban a fenyegető oktrojja szemben a kérdés törvényi szabályozására szólította fel a nemzetgyűlést, amit eléggé ellentmondásos okfejtéssel a szerinte már korábban törvényesített Friedrich-féle rendeleteknek „egy novelláris törvénnyel” történő megerősítésével kívánt elérni. A keresztényszocialista képviselő többször említett részkérdések taglalása és a bizottsági jelentéshez csatolt különvéleményeinek fenntartása mellett nagy súlyt fektetett a *kisebbségi képviselő*nek a kormány által mereven ellenzett intézményére.²⁴⁴

Az utóbb említett intézmény bevezetését követelte Szabó József budapesti képviselő, aki ismét azt kérte, hogy biztosíttassék lehetőség az *igazi többség* döntésére.²⁴⁵ Miként a bizottsági vitában, itt is Fáy Gyula bizonyult az eredeti javaslat egyik leghűségesebb védelmezőjének.²⁴⁶

Az 1922. február 14-i ülésen a közvetítő Gaál Gaszton összegezte a kormánynak a fentiekből részben ismert engedményeit. A házelnök elmondta, hogy már csak az ellenzék *egy része* ragaszkodik az *irni-olvasni tudás* és az *önálló katonai jogcím* felvételéhez, de továbbra sincs közeledés a *conditio sine qua non*-ként kezelt új intézmény, a *kisebbségi képviselő* ügyében.²⁴⁷

Rassay Károly visszautasította azt az állítást, hogy az *irni-olvasni tudás* cenzusként való beiktatása az ellenzék minden tagjának óhaja lenne. A Károlyi-féle néptörvényben és a Friedrich-féle rendeletekben szabályozott általános választójogtól egy tapodtat sem akart visszalépni. A jogfosztás elutasítása mellett

²⁴¹ Napló 1920–1922. XVII. k. 70–73. l.

²⁴² Napló 1920–1922. XVII. k. 81–94. l.

²⁴³ Napló 1920–1922. XVII. k. 105–106. l.

²⁴⁴ Napló 1920–1922. XVII. k. 106–121. l.

²⁴⁵ Napló 1920–1922. XVII. k. 122–124. l.

²⁴⁶ Napló 1920–1922. XVII. k. 124–126. l.

²⁴⁷ Napló 1920–1922. XVII. k. 130–134. l.

megállapította, hogy sikerült a kormánytól, „ha nem is kielégítő és nem is teljes garanciákat... kiszorítani”. A választások tisztasága szempontjából megnyugtatónak tartotta az összeírási eljárás módosítását és a bírák beillesztését a választási eljárásba. Ezen engedmény elvbarátaival együtt arra indította, hogy kijelentse, miszerint a javaslat törvényerőre emelkedése elé akadályokat nem gördít, bár azért minden felelősséget elhárít. A kormánypártokkal egyetemben felelősségre vonta a kormányt, hogy a figyelmeztetések dacára *késedelmesen* nyújtotta be javaslatát, s annak el nem fogadása esetére az oktroj gondolatával foglalkozik. A hírek szerint e napokban a kormány oly értelmű „hiteles törvénymagyarázatot” kapott Tőry Gusztávtól, a Kúria és br. Wlassics Gyulától, a Közigazgatási Bíróság elnökétől, hogy a Friedrich-féle választójogi rendeletek rendeleti úton módosíthatók. Mivel ez a probléma az 1922. február 21-i alkotmányjogi értekezlet egyik fő kérdése is volt, a liberális képviselő ellenérveivel itt nem foglalkozunk, csupán azt említjük meg, hogy ő a nemzetgyűlést jelölte meg egyetlen olyan fórum gyanánt, melytől a kormány — ha kétségei vannak — a választójogra vonatkozólag egy egyszerű határozati javaslat révén törvénymagyarázatot kérhet.²⁴⁸

A női választójog bajnokaként jelentkező *Slachta* Margit után a pártonkívüli gr. *Apponyi* Albert mondta el a régi képviselőházi beszédekre emlékeztető, meglehetősen sovány mondanivalójú beszédét. A dualizmuskori nyílt szavazások szomorú tapasztalatain okulva ő is kiállt a *titkosság* mellett, s kérte az *írni-olvasni tudás* cenzusként való elismerését. Nem elégítette ki a női választójog tervezett szabályozása sem. Kifejtette, hogy a sürgősségtelen obstrukciót ellenzi ugyan, de „az alapos, érlelő vitát” elengedhetetlennek tartja. Ez utóbbi követelmény persze a hátralevő két napon megvalósíthatatlan volt. Az esetleges választójogi oktrojt lehetetlennek tartotta, ezért javaslatot is tett a nemzetgyűlésnek, hogy juttasson el *előterjesztést a kormányzó elé*, melyben mondja ki, hogy a kormányzónak abban az esetben, ha „a nemzetgyűlés megbízatása lejár anélkül, hogy új választójogi törvényt alkotott volna meg... nincs más alkotmányos és törvényes út, mint akképp rendelkezni, hogy a következő nemzetgyűlés a jelenleginek összeülésére alapul szolgált választójog alapján választassék meg.”²⁴⁹

A Rassay és Apponyi által a Friedrich-féle választójogi rendeleteknek az 1920: I. tc. 1. §-a révén való törvényesítésére vonatkozóan kifejtett állásfoglalása ellen argumentáló, az 1922. február 15-i ülés első kisczarda szónokaként fellépő *Rubinek* István azt igyekezett bebizonyítani, hogy e rendeletek csak ezen nemzetgyűlésre érvényesek. Arra persze ő sem tudott megoldást találni, hogy mi történjék akkor, ha e láthatóan meddő vita megakadályozza a javaslat törvénnyé válását.²⁵⁰

Az általános, egyenlő és titkos választójog mellett szónokló *Griger* Miklós sajátos állásfoglalása jól jellemzi azt a kényszerhelyzetet, melybe a kormány szándékos késedelmével juttatta a javaslat ellenzőit. A keresztényszocialista képviselő megállapította, hogy „bár a többség akaratának érvényesülése elé akadályt gördíteni nem... hajlandó,” azt még általánosságban sem fogadja el.²⁵¹ A kisczarda *Berki Gyula* az 1920-as választások rossz emlékét idézte, amikor

²⁴⁸ Napló 1920—1922. XVII. k. 134—142. l.

²⁴⁹ Napló 1920—1922. XVII. k. 147—155. l.

²⁵⁰ Napló 1920—1922. XVII. k. 167—172. l.

²⁵¹ Napló 1920—1922. XVII. k. 172—177. l.

„nemcsak zsidókat botoztak és terrorizáltak, hanem a borsodi, abaúji és hevesi kiskgazdákat is”, a *választások tisztaságára*, különösen pedig a bírói közreműködésre helyezte a hangsúlyt.²⁵² Őt a belügyminiszter követte, aki elsősorban a késelelem vádjának elhárítására és a Friedrich-féle rendeletek antant-kényszer alatt való kibocsátásának bizonygatására fordította figyelmét.²⁵³ A kereszténypárti *Haller József* a Friedrich-féle rendeletek mellett foglalt állást,²⁵⁴ a kiskgazda *Kiss Menyhért* viszont az *írni-olvasni* tudás és a *titkosság* beiktatásának felvételével elfogadta a javaslatot.²⁵⁵ A demokrata *Bródi Ernő* túlméretezett obstrukciós beszédében utasította el a törvényjavaslatot,²⁵⁶ amely mellett utána a disszidens csoporthoz tartozó *Gyömörey György* szólt,²⁵⁷ majd az ellenzéki *Rupert Rezső* meghunyászkodó egykori kiskgazda elvbarátait támadva a javaslattal szemben az általános és titkos választójog fenntartását a nemzetgyűlés erkölcsi kötelességének tartotta.²⁵⁸

Amíg a Házban az egyre céltalanabbá váló szócséplés folyt, és a képviselők hosszú órákon át mondták élénk közbeszólásokkal zavart beszédeiket a napló számára, *Nagyatádi Szabó István*, *Gaál Gaszton* és *Huszár Károly* *utolsó kísérletet* tettek a megegyezésre, a miniszterelnök azonban már nem sokat törődött ezzel, hiszen éppen ekkor járt a kormányzónál, hogy „felvilágosítást adjon bizonyos kérdésekről”.²⁵⁹

Az utolsó előtti este *Huszár Károly* folytonos zaj közepette még megismételte a „törvényes megoldás” feltételeit, melyekben már *nem* szerepelt a *kisebbségi képviselő*,²⁶⁰ ajánlatát azonban Bethlen nem fogadta el.²⁶¹ A miniszterelnök csupán a titkosság nyílt kérdésként való kezelését ismételte meg. Az ülés végén *Szilágyi Lajos* azt indítványozta, hogy a nemzetgyűlés azonnal állapítsa meg mandátumának lejártát, de ezt a testület még nem fogadta el.²⁶²

Az első nemzetgyűlés utolsó, 315. ülése 1922. február 16-án volt. A magát továbbra is a kormányt támogató többséghez tartozónak valló *Huszár Károlyt* ekkor szintén az foglalkoztatta, hogy mi lesz a „zárás után”. A javaslattal szembeni fontosabb követeléseket már csak nagy nehezen elmondani tudó képviselő még mindig nem adta fel a reményt, hogy a nemzetgyűlés a házszabályok csúrése-csavarása révén megszavazza a törvényt, erre azonban már igen kevés lehetőség volt, hiszen beszéde alatt a kormánypárt nem is volt a tanácskozó teremben.²⁶³ *Balla Aladár* liberális ellenzéki képviselő hosszas történeti visszatekintés nyomán kritizálta a javaslatot. Beszéde végén nyújtotta be az előző napi szociáldemokrata népgyűlések tiltakozó határozatait.²⁶⁴ A vita legértelmezetlenebb felszólalása az ébredő *Budaváry Lászlóé* volt, aki némi módosítással elfogadta a javaslatot.²⁶⁵ *Rupert Rezsőnek*, az ÉME készülő merényleteivel kap-

²⁵² Napló 1920–1922. XVII. k. 178–186. l.

²⁵³ Napló 1920–1922. XVII. k. 187–196. l.

²⁵⁴ Napló 1920–1922. XVII. k. 196–202. l.

²⁵⁵ Napló 1920–1922. XVII. k. 202–204. l.

²⁵⁶ Napló 1920–1922. XVII. k. 204–223. l.

²⁵⁷ Napló 1920–1922. XVII. k. 223–230. l.

²⁵⁸ Napló 1920–1922. XVII. k. 230–233. l.

²⁵⁹ Napló 1920–1922. XVII. k. 236. l.

²⁶⁰ Napló 1920–1922. XVII. k. 234–236. l.

²⁶¹ Napló 1920–1922. XVII. k. 236–237. l.

²⁶² Napló 1920–1922. XVII. k. 240., 242. l.

²⁶³ Napló 1920–1922. XVII. k. 256–262. l.

²⁶⁴ Napló 1920–1922. XVII. k. 263–267. l.

²⁶⁵ Napló 1920–1922. XVII. k. 268–289. l.

csolatos interpellációja²⁶⁶ után még ketten szóltak a javaslatához. A keresztény-szocialista Giesswein Sándor határozati javaslatot nyújtott be a Friedrich-féle rendeletek fenntartására,²⁶⁷ Négyesy László akadémikus jellegű felszólalásában a javaslat mellett foglalt ugyan állást, de tanyai választóira hivatkozva kérte az adócenzus beiktatását is.²⁶⁸

Slachta Margit is előterjesztett még egy tucat kérvényt a női választójog érdekében,²⁶⁹ ennek azonban már semmi jelentősége nem lehetett, mert a párnapos választójogi vita formális lezárás és szavazás nélkül ért véget. A kormányzó házfelosztató leiratának felolvasása és néhány rövidebb búcsúbeszéd után a nemzetgyűlés a választójogi törvény megalkotása nélkül fejezte be tevékenységét.

2. § A választójogi törvényjavaslat fontosabb intézményei

A választójogi törvényjavaslat létrejöttének és vitájának végigkövetése után csupán az a feladatunk maradt, hogy a főbb intézmények szerint tematikusan is bemutassuk a javaslatot. Sajnos, a Belügyminisztérium levéltári anyagában nem maradtak fenn az előmunkálatok termékei, ezért kiindulópontunk csak az a kész törvényjavaslat lehet, melyet a belügyminiszter a Ház elé terjesztett.²⁷⁰

E javaslat a magyar választójogi törvényalkotás történetében kodifikációs szempontból példátlan alkotás volt, mert mindössze 6, rendkívül hosszú szakaszból állt. Ennek a magyarázata az volt, hogy az előkészítők ezáltal remélték meggyorsítani a részletes vitát, amely a házszabályok értelmében szakaszonként zajlott le. A javaslat tartalmilag igen sokat merített a korábbi választójogi szabályozásból, különösen pedig az utolsó, ún. Wekerle-féle választójogi törvényből (1918: XVII. tc.) vett át számos lényeges rendelkezést.²⁷¹

A javaslat a legfontosabb intézmény, az *aktív választójog* körében a Friedrich-féle 5895/1919. ME sz. alaprendelethez képest lényegesen *szűkítette* a jogosultak körét. A korábbiakhoz hasonlóan eltérően rendezte a férfiak és a nők választójogát. Férfiak esetében az alsó korhatár a nagykorúságnak megfelelő 24. életév betöltése volt; emellett az említett rendeletben megkövetelt minimálisan 6 évi magyar állampolgárság helyett 10 évit, a legalább féléves helybenlakás (domicilium) helyett pedig 2 évit írt elő. Mindehhez új elemként műveltségi cenzus gyanánt az elemi népiskola IV. osztályának sikeres elvégzését követelte meg [1. § (1)]. Az állampolgárság minimális időtartamának felemelését a javaslat szerzői azzal indokolták, hogy az „újabb magyar jogfejlődésnek” megfe-

²⁶⁶ Napló 1920–1922. XVII. k. 289–291. l.

²⁶⁷ Napló 1920–1922. XVII. k. 297–301. l.

²⁶⁸ Napló 1920–1922. XVII. k. 301–310. l.

²⁶⁹ OL Kh. A/F/XXII. 3. [II. rész] 823–1920. Itt említjük meg, hogy a képviselőnő már 1922. január 28-án betervezte egy köteg, jórészt az 1920. októberi első nagy választójogi kampány [vö. 75–77. sz. jegyzetekkel] alkalmával a különböző jobboldali nőszervezetek által készített, igen sok aláírással ellátott tiltakozó iratot.

²⁷⁰ 422. sz. Törvényjavaslat az országgyűlési képviselők választásáról. Irományok 1920–1922. XIII. k. 1–30. l.; 453. sz. A választójogi bizottság jelentése. Irományok 1920–1922. XIII. k. 212–248. l. Ez utóbbihoz a belügyminiszter *módosításokat* csatolt 1922. febr. 15-én. (Irományok 1920–1922. XIII. k. 249–282. l.) A 422. és a 453. iromány megtalálható még az OL Kh. A/F/XIV. 6. 119.–1920–1922. számon.

²⁷¹ A javaslat az 1918: XVII. tc.-ből átvette az 5., 10., ill. 12., 13., 15., 16., 29., 33., 44., 48., 83., 89., 90., 91., 92., 95., 97., 160., 169. §-okat. Bekerült a javaslatba az 5986/1919. ME sz. rendelet 3–5. §-a is.

lelően súlyt kellett helyezniük arra, hogy a honosítással szerzett állampolgárság a világháború előtti időből származzék. A domicilium 2 évben való megszabását, amely különben a lakóhelyüket gyakrabban változtató munkásokat sújtotta, azzal támasztották alá, hogy a választójog viszonylag széles volta esetén „a komoly megtelepedettség igazolása jogsérelem nélkül megkívánható.” A IV. elemi iskolai osztály elvégzésének felvételét az írni-olvasni tudással szemben azzal védte az indoklás, hogy az előbbi egyszerűbben igazolható, s az akkori közoktatási viszonyok közepette már egyébként nem súlyos követelmény.

A választójogi bizottságban a nagykorúság megkövetelésén kívül valamenynyire feltétel mérséklésének igénye felvetődött. Volt olyan javaslat is, hogy egyszerűen át kell veni a Freidrich-féle szabályozást. Ennek feltételeit a demokrata Bródi Ernő csupán az 1918: XVII. tc.-ről is ismert *írni-olvasni tudás* követelményével kívánta megtoldani, amit egyébként a Friedrich-féle rendelet is fenntartott a nőkre vonatkozóan. A disszidens Turi Béla, a korhatárnak a 25. életévre való felemelése, a másik két feltétel változatlanul hagyása mellett lényegileg ugyanezt javasolta. Felvetődtek „új” jogcímek is. Magyar Kázmér disszidens képviselő a kevésbé iskolázott tanyán lakók érdekében azt javasolta, hogy vétessék fel a javaslatba a műveltségi census helyett minimális vagyoni censusként az 1 katasztrális hold föld birtoklása, ezt azonban a belügyminiszter arra hivatkozással, hogy régi jogon [1. § (2)] az érintettek úgyszólván választójogosultsággal rendelkeznek, elvetette. Részben elvi okokból, részben a nehéz igazolhatóság miatt utasította el a miniszter a Haller István, ill. Meskó Zoltán által javasolt *katonai jogcímeket* (1 évi frontszolgálat, vitézségi érem, hadifogság). A bizottság a javaslatnak a férfi választójogra vonatkozó részét változatlanul fogadta el.²⁷² A kereszténypárt nevében Haller és Homonnay különvéleményt csatolt a bizottsági jelentéshez, amelyben az első két feltétel érintetlenül hagyása mellett a domiciliumnak egy évben való megállapítását és az írni-olvasni tudás felvételét indítványozták a nemzetgyűlésnek.

Mint láttuk, a későbbiekben az *írni-olvasni tudás* beiktatása volt az egyik olyan fontos ütközőpont, amelyben nem jött létre a megegyezés. A kormány utóbb egyes *katonai jogcímeket* — Károly-csapatkereszttel, illetőleg vitézségi éremmel való kitüntetéssel — relativ, csak az életkor feltétele alóli mentesítő okként volt hajlandó pótlólag beiktatni, de nem teljesítette azt az ellenzéki követelést, hogy e jogcím abszolút legyen, azaz minden egyéb feltétel alól mentesítsen.²⁷³

A női választójog az egyik legvitatottabb probléma volt. A rávonatkozó elképzelések a javaslatban némileg módosultak is. A minisztertanács elé terjesztett tervezet különbséget tett általános és különös feltételek között. Az *általános feltételek* annyiban tértek el a férfiakétól, hogy a korhatár ebben az esetben a 30. életév volt. A *különös feltételek* (jogcímek) annál a nőnél forogtak fenn, aki 1. három törvényes gyermeknek adott életet (*mater liberis honorata*), vagy 2. saját jövedelemmel illetve keresettel rendelkezett, vagy 3. középiskolai végzettségű, illetve e végzettséggel rendelkező férfi törvényes felesége volt. Mint láttuk, a minisztertanács a kereszténypárt miniszterei kifogásokat tettek e rendelkezések ellen. E kifogásokat a minisztertanács csak annyiban vette figyelembe, hogy az 1. jogcím esetében a népesedéspolitikai szempontból beik-

²⁷² MTI 1922. febr. 6./15. kiadás.

²⁷³ L. a 243. jegyzetet.

tatott feltételt háromról két gyerekre korlátozta, s törölt két, a felsorolásban nem említett, forrásainkból nem tisztázható további különös kelléket.²⁷⁴

A bizottsági vita előtt kompromisszum gyanánt maga a miniszter javasolt némi változtatást. Eszerint a női választójog alapesetben abban különbözött a férfiakétól, hogy a korhatár továbbra is a 30. életév maradt, a műveltségi cenzus pedig a VI. elemi népiskolai osztály elvégzése lett. A férfiakéval azonos műveltségi cenzus (IV. osztály) elérése esetében a fentemlített 1. és 2. jogcímek nem túl jelentős változtatással maradtak meg, elejtetett viszont a 3. különös kellék, amelyet a földművelésügyi miniszter is kifogásolt a minisztertanácson. A bizottsági jelentés szerint ez utóbbit a közvélemény „némi osztályjellege miatt” kedvezőtlenül fogadta. A bizottság hosszas vita után e kissé tompított formában fogadta el a nőkre vonatkozó rendelkezéseket (1. § III.),²⁷⁵ amelyekhez *Haller István* oly értelmű különvéleményt csatolt, hogy a női választójog feltételei azonosak legyenek az általa már korábban javasolt enyhített férfi választójogi követelményekkel. Az igazság kedvéért meg kell mondanunk, hogy a kereszténypárt, illetve a keresztény ellenzék a női választójog bővítésével saját majdani választóinak számát igyekezett növelni, a Kisgazdapárt viszont éppen ezért pártolta a nők jogainak csorbitását.

A *passzív választójog* esetében a belügyminiszter javaslata az aktív választójoggal való rendelkezés mellett a 30. életév betöltését — amit egyébként első ízben a Friedrich-féle rendelet vezetett be — és az 1918: XVII. tc. 14. §-ának mintájára azt kívánta meg, hogy az illető „a magyar államnyelvet szóban és írásban bírja”. Ez az utóbbi nemzetiségellenesnek tűnő, lényegileg az 1848: V. tc. óta fennálló követelmény *Haller István* javaslatára maradt ki a bizottsági szövegezésből. A kiskazda *Meskó Zoltán* azon indítványát, mely szerint a diplomások esetében a választhatósági korhatárt a 26. életévben állapítsák meg, nem fogadta el a bizottság.²⁷⁶

A törvényjavaslat mind az aktív, mind a passzív választójog esetében az 1918: XVII. tc.-ből vette át a *kizáró okok* rendszerét (11., 12., 15., 16. §§). Az aktív választójogból való kizáró okok között több kifejezetten és közvetlenül *politikai jellegű* jogfosztó rendelkezés is található. Így pl. a javaslat 1. § (8) bekezdésének 14. pontja (1918: XVII. tc. 11. § 14.) szerint aktív választójoggal nem rendelkezett „az a közhivatalnok, tanár, tanító, lelkész vagy ügyvéd, akit *hazafiatlan magatartása miatt az illetékes hatóság fegyelmi úton* jogerős határozattal állásáról elmozdításra ... ítélte.” E rendelkezésben, melyet annak idején az 1916. évi erdélyi román betörés alatt „hazafiatlanul viselkedett” nemzetiségi értelmiségiek ellen iktatott be a törvényhozás, *Kovács J. István* hiába fedezte fel azt az ellentmondást, hogy amíg a legsúlyosabb politikai bűntettekhez kapcsolódó kizáró ok tartama is csak a büntetés kiállításától, illetve elévülésétől számított 10 év volt, addig e fegyelmi büntetésé végleges lett. A belügyminiszter és a bizottság a köztisztviselői minőség fokozott követelményeire hivatkozva kitartott az eredeti megfogalmazás mellett.²⁷⁷ A kormány a kompromisszumos tárgyalások után e kizáró ok súlyát lényegesen enyhítette, amennyiben azt egyrészt csupán a passzív választójogra korlátozta, másrészt beleegyezett annak kimondásába, hogy csak e nemzetgyűlés mandátumának lejártá előtt ho-

²⁷⁴ L. a 204. jegyzetet.

²⁷⁵ MTI 1922. febr. 6./15. kiadás.

²⁷⁶ MTI 1922. febr. 7./13. kiadás.

²⁷⁷ MTI 1922. febr. 7./12. kiadás.

zott fegyelmi döntésekre értendő, ezek jogerőre emelkedésétől számított öt éven belül.

A javaslat minisztertanácsi vitájából kitűnően az ott előterjesztett változat szerint nem rendelkeztek passzív választójoggal mindazok, akiket *izgatás* miatt valamikor is jogerősen szabadságvesztés büntetésre elítéltek. A minisztertanács a belügyminiszter ellenkezése dacára kihagyta azt a rendelkezést, mert ennek értelmében „a jelenlegi szociáldemokrata vezérek közül alig lehetne valakit megválasztani, mert a Btk. 171–174. §§ alapján... jóformán már mindegyik szabadságvesztésre volt ítélve.”²⁷⁸

A korábbi magyar választójogi szabályozás hagyományos megoldása szerint nem kapott sem aktív, sem passzív választójogot a *fegyveres erők* ténylegesen szolgálatban álló tagja. Ezt a rendelkezést annak kapcsán támadta meg Gömbös Gyula, hogy a javaslat a szolgálati kötelezettségek teljesítése alól való felmentéssel és a későbbi hivatali előléptetés változatlan módon való biztosításával jelentősen megkönnyítette a *köztisztviselők* mandátumvállalását, a politizálni akaró tisztikarnak viszont egyáltalán nem nyújtott ilyen kedvezményeket. Egy tisztnek, ha képviselőként fel akart lépni, nyugdíjba kellett vonulnia, ami a mandátum lejártá után, illetve az újabb szolgálatba lépés nyomán a ranglétrán való emelkedésben igen hátrányos volt. Mind a bizottsági előadó, mind Kovács J. István kizsugázta képviselő ellenezte az 1921 végére már többé-kevésbé szászorított magyar szociáldemokrata²⁷⁹ politikai aktivizálódását. Maga a belügyminiszter, aki legmelegebben támogatta a civil köztisztviselőket képviselő jelöltként való fellepését, mereven elzárkózott a Gömbös által támasztott igény teljesítése elől. „A választási küzdelmekben is — mondotta Klebelsberg — előtérbe kerülhetne egyfelől a karlisztikus [legitimista] másfelől a szabadkirályválasztó gondolat. Rendkívül veszedelmes lenne, ha a tisztikar, akárcsak jelöltként is, ezekben a harcokban belelöktenék.”²⁸⁰

A javaslat bizonyos módosításokat tett az egyébként hatályban maradt dualizmuskori, a hatósági beavatkozásoknak kedvező egyéni *választókerületi beosztáson* (1914: XV. tc.). Az 1920-ban meghagyott és a trianoni határokkal nemzetközi jogilag is ketté szakított ún. *csonka kerületek*²⁸¹ közül 15 igen ki-

²⁷⁸ L. a 204. jegyzetet.

²⁷⁹ Vö. *Vargyai* 11–220. l.

²⁸⁰ MTI 1922. febr. 8./16. kiadás; 1922. febr. 9./11–12. kiadás.

²⁸¹ A csonka kerületek fogalma első ízben az 5984/1919. ME sz. rendeletben jelent meg, amely kimondta, hogy a választásokat mindazon kerületekben meg kell tartani, melyeknek egy, mégoly kis része is a magyar kormány ellenőrzése alatt áll. Ezen kerületek egy része 1920 tavaszán, a Tiszántúl felszabadulása után kiegészült. Mivel az 1920: I. tc. 1. §-a által jóváhagyott rendelet nem intézkedett ezen esetre vonatkozóan, a minisztertanácsán több alkalommal vita tárgyát képezte, hogy mi történjék ezen — a kemecsei, a tiszalöki (Szabolcs vm.), a tiszafüredi, a kunszentmártoni (Jász-Nagykun-Szolnok vm.) és a Mindszenti (Csongrád vm.) kerületek képviselőivel. A KNEP azt kívánta, hogy e kerületek képviselői azon esetben, ha a rájuk esett szavazat nem érte el az újonnan felszabadult részeken összeírt választókkal kiegészült választói létszám felét, veszítsék el mandátumukat, a Kiszgádapárt viszont arra hivatkozással, hogy egyszer már megválasztott képviselőket mandátumuktól megfosztani közjogi képtelenség, ragaszkodott a csonka kerületekben megszerzett mandátumaihoz. *Dömötör* Mihály kereszténypárti belügyminiszter pártja állásfoglalásának megfelelő törvényjavaslatot terjesztett be, ebből azonban a többségben levő kizsugázta ellenállása miatt nem lett törvény. A vita lezárására Kovács J. István kizsugázta képviselő azon nemzetgyűlési bejelentése adott lehetőséget, miszerint „a tiszamenti teljesen kiegészült csonka választókerületek képviselői

csiny területűvé, ill. kevés lélekszámúvá zsugorodott össze. Ezeket — a három községből sem álló, illetve 1000 választót sem számláló — kerületeket a Fáy Gyula által képviselt *feledi* kerület (Gömör-Kishont vm.) kivételével az eredeti javaslat megszüntetésre ítélte. Igaz, a javaslat még számolt azzal, hogy egy esetleges határkiigazítás után az így megszüntetett választókerületek területe, ill. választók száma megemelkedik, mely esetben újra visszaállítandónak rendelte az így megszüntetett kerületeket. A bizottsági vitában a belügyminiszter — Kovács J. István részben irredenta célból, részben az érintett képviselők érdekében tett indítványára — úgy módosította e rendelkezéseket, hogy e csonka kerületek beolvasztása helyett a szomszédos kerületekből kiegészítendők lettek úgy, hogy legalább 5 községet, illetve 3000 választót számláljanak. Továbbra is fennmaradt a javaslat azon rendelkezése, hogy az aránytalanul nagy vármegyei kerületek kettéosztandók. Mindennek tényleges megvalósítása az új összeírások nyomán a kormány hatáskörébe került. Figyelmet érdemel Meskó Zoltán később visszavont azon indítványa, miszerint a 2000-nél kevesebb szavazót számláló csonka kerületek kerüljenek kiegészítésre, az országos átlagnál 30%-kal több szavazót számláló vármegyei választókerületek pedig osztassanak ketté.²⁸²

A javaslat kidolgozásakor több oldalról felmerült a világháború utáni európai választójogi fejlődésnek²⁸³ megfelelő *arányos lajstromos választási rendszer* bevezetésének igénye. Ezt az ellenzéki törekvést a javaslat csak igen szerényen honorálta, amennyiben Budapest székesfővárost és közvetlen környékét mintegy próbaképpen lajstromos kerületekké alakította át. Itt lényegileg csupán annyiban módosult az eredeti elképzelés, hogy a bizottsági szövegzés Ernszt Sándor javaslatára nem két, hanem három budapesti kerületet említ.²⁸⁴ Nem tudni milyen megfontolás alapján, de valószínűleg az ellenzék kérésére a belügyminiszter által 1922. február 15-én a javaslathoz csatolt módosítás már csupán *egyetlen* budapesti lajstromos kerületről rendelkezett, amelyre a korábbi 22 helyett 25 mandátum esett. Ehhez hasonlóan 3-ról 5-re emelte a Budapest környéki lajstromos kerület mandátumainak számát is.

Az ellenzék belátta, hogy a lajstromos választási rendszer általános bevezetése iránti óhaja nem talál meghallgatásra, ezért az egyéni választókerületek összességére bevezetendő szerény korrektívum, a *kisebbségi képviselő* feltételére összpontosította erőit. Ez gyakorlatilag azt jelentette, hogy alkalmazásával nem vesztek volna kárba azon szavazatok, amelyeket jórészt a győztes kormányzati presszióval dacoló választópolgárok a kisebbségben maradt ellenjelöltekre adtak le. Ezáltal egy bizonyos számú ellenzéki jelölt a választási harc vesszőfutása nélkül bekerülhetett volna a nemzetgyűlésbe.

A bizottság részletes vitájában mind Szabó József (budapesti), mind Haller

selői... amennyiben a felszabaduló kerületben összeírt választók száma meghaladja az eredetileg csonka kerületben összeírtakét, lemondanak és új választásnak vetik alá magukat". Vö. OL Mt. 1920. ápr. 6-i, 19-i, 22-i, 30-i és máj. 3-i jkv.; Napló 1920—1922. II. 363—364., 413., 434—449., 466—483., 496—498. l. (Az idézet a 473. lapról való.) Hasonló megoldásra került sor Baranya vm., Bács-Bodrog vm. és Torontál vm. egy részének 1921 őszén történt felszabadulása alkalmával elrendelt választások kapcsán. Vö. OL Mt. 1921. szept. 2. és 9. jkv.; Napló 1920—1922. XIII. k. 4., 78. l.

²⁸² MTI 1922. febr. 7./14. kiadás.

²⁸³ Vö. Braunias, Karl: *Das parlamentarische Wahlrecht* I—II. (Berlin—Leipzig, 1932.)

²⁸⁴ MTI 1922. febr. 7./14. kiadás.

István indítványt tett arra, hogy az egyéni kerületekben leadott kisebbségi szavazatokra országos lajstrom alapján a pártok közötti arányos felosztás céljából 25 (esetleg 50) mandátum biztosítsassék. A belügyminiszter ezen indítványokat azzal utasította el, hogy azok felvétele „bizonyos számú képviselőnek pártvezéri kinevezését jelentené, márpedig a magyar nép maga akarja képviselőit megválasztani”. *Rassay* Károly éppen ezt a momentumot tartotta a kisebbségi arányos képviseleti rendszer pozitívumának, ugyanis szerinte ezáltal olyan egyének is bejuthatnak a parlamentbe, akik „az általános agitáció mellett” talán kimaradnának. *Ernszt* Sándor szavaiból kitűnt, hogy az ellenzék rendkívül fontosnak tekintette a kisebbségi képviseletet. A keresztényszocialista honatya szerint a bizottság elutasítás esetén „rendkívül szerény kisdiskorrekтивumot” vet el, amely a megegyezés elutasításával egyenlő. Érdekes, hogy a miniszterelnök a lajstromos szavazást és a kisebbségi képviseletet elvileg elfogadta ugyan, de azokat a jövő fejlődés számára tartotta fenn. Szerinte az elburjánzó kis pártocskák helyett nagyobb és konszolidáltabb pártokat igényelnek e rendszerek, ezek pedig a dualizmus megszűntével még nem alakultak ki.²⁸⁵

Mint láttuk, a kormány e kérdésben később sem volt hajlandó engedni, s e hajthatatlansága jelentős mértékben hozzájárult a választójogi megegyezés elmaradásához.

A szavazás módja a választójogi javaslat *kulcskérdése* volt. A javaslat eredetileg a lajstromos kerületekben és a törvényhatósági jogú városok egyéni kerületeiben tartotta csak fent a *titkosságot*, mindenütt máshol — a vármegyei kerületekben — visszahozta a *nyílt szavazás* intézményét. A javaslat fogadtatásának, minisztertanácsi és bizottsági vitáinak bemutatásakor már láttuk, hogy a disszidens csoport kivételével a pártok, így a Kisgazdapárt képviselőinek jó része is, a *titkosság fenntartása mellett* foglaltak állást.

A bizottság részletes vitájában maga *Nagyatádi Szabó* István javasolta, hogy a szavazás mindenütt titkosan történjék. A vezető kisgazda politikus saját múltjára tekintettel is erkölcsi lehetetlenségnek tartotta, hogy ide-oda állva a nyílt szavazásba beleegyezzenek. Ezen túlmenően hangoztatta, hogy a választóközönség akaratának szabad megnyilvánulására egyedül a titkos szavazást tartja alkalmasnak, s úgy vélte, hogy a titkosság általánossá tétele egyúttal elejét veheti a javaslat ellenzéki obstrukciójának. A kereszténypárti *Gerencsér* István azért, hogy „a párt nézete leszegeztessék”, ugyanezt az indítványt tette. A titkosság mellett szólt *Meskö* Zoltán, *Kovács* J. István kisgazda és *Szabó* József (budapesti) kereszténypárti képviselő. Velük szemben egyedül *Fáy* Gyula ragaszkodott az eredeti szöveg elfogadásához, mert szerinte „a nemzetellenes izgatásnak sokkal nagyobb tere van a titkos szavazásnál”. Miután a belügyminiszter megismételte a kormányfő azon állásfoglalását, hogy „a nyilvánosság és titkosság kérdésében nem csinált kabinetkérdést”, a bizottság több ellenzéki képviselő távollétében is 7 : 6 arányban elfogadta a titkosságra tett indítványokat.²⁸⁶ Ehhez később *Fáy* Gyula, *Gömbös* Gyula és *Rubinek* István a nyílt szavazás fenntartása érdekében különvéleményt terjesztett elő.

A javaslat ellenzéke különösen élesen kritizálta a *választást lebonyolító szervezet és a választási eljárás* olymódon való szabályozását, hogy az irányítás teljes mértékben a forradalmak előtti viszonyokhoz hasonlóan mindenben

²⁸⁵ MTI 1922. febr. 8./12—13. kiadás.

²⁸⁶ MTI 1922. febr. 7./14—15. kiadás.

a törvényhatósági bizottságok, illetve a r. t. városi közgyűlések által választandó *központi választmány*, illetve az annak révén létrehozott szervek kezében összpontosuljon. A javaslat e megoldásával szemben, amely gyakorlatilag a közigazgatási tisztviselők választási szerepét törvényesítette volna, *Rassay Károly* és *Haller István* a *Friedrich-féle 5988/1919. ME sz. rendelet* szabályait, különösen pedig a *bírák* választási biztosokként való közreműködésének fenntartását indítványozta. Ehhez a kiskazda *Kovács J. István* is szívesen hozzájárult. Nem így vélekedett viszont a belügyminiszter, aki tulajdonképpen helyesen mutatott rá arra, hogy az ellenzék túlzott reményeket fűz a választások ily módon való bírói védelméhez. A bizottság elnöki szavazattal 9 : 8 arányban elutasította az erre vonatkozó indítványt, de azt *Haller István* különvéleményként továbbra is fenntartotta.²⁸⁷

A későbbi tárgyalások nyomán a kormány ezen a téren lényeges engedményeket tett az ellenzéknek, ugyanis beleegyezett abba, hogy némi módosítással az említett rendelet szabályaival helyettesítse a javaslat vonatkozó [4.] szakaszát. A leglényegesebb kompromisszumra szervezeti téren került sor. A kormány nem adta fel a hagyományos *központi választmányok* újjáalakítását, a választásokat a kerületben közvetlenül vezető *választási bizottság* tekintetében azonban engedni kényszerült. Az eredeti elképzelés szerint a választás vezetésére a központi választmány minden kerület részére *választási küldöttséget* alakított. A *Friedrich-féle* rendelethől átvett *választási bizottság* esetében ezzel szemben csak az elnököt választotta a központi választmány, négy tagját és négy póttagját a *választási biztos* nevezte ki, igaz, most már „a közigazgatási hatóságok meghallgatásával”. A *választási biztost* és helyettesét a fenti rendeletet módosító 6516/1919. ME sz. rendelet szabályozásával egyezően a választókerület székhelye szerint illetékes kir. ítélőtábla teljes ülése jelölte ki a területén működő *bírák* sorából. A választási biztost az említett szervező hatáskör mellett a képviselő jelöltek ajánlásainak átvételénél, ill. elutasításánál, valamint a választás eredményének megállapításánál ügydöntő hatáskörrel illette meg.

A választási eljárás irányítása, beleértve a szavazatszedő küldöttségek megalkotását is, a fenti módon létrehozott választási bizottság hatáskörébe került. Nem véletlenül „kimélte meg” persze a választási biztost a módosított javaslat az elnöki funkció ellátásától, ami a *Friedrich-féle* szabályozás nyomán a lehető legtermészetesebb lett volna, az elnök tevékenysége ugyanis régi tapasztalat szerint nagy súllyal esett latba a választás kimenetele tekintetében. Külön is kiemelendő, hogy az elnököt megillette a karhatalommal való rendelkezés joga is. Mindezek alapján megállapítható, hogy a kormány a bírói ellenőrzés követelésének engedett ugyan, de igyekezett fenntartani a közigazgatás befolyását is.

Tovább emelte a javaslat a képviselő jelölésnél az 5988/1919. ME sz. rendelethez képest az *ajánlók számát*, amikor azt 10 000-nél kevesebb választót számláló kerületekben 8—10%-ban, egyébként pedig 800—1000 választóban határozta meg. A bizottság e határozatlanságot megszüntetve a választók 8%-ában, illetve 800-ban állapította meg az ajánlók számát.

A belügyminiszter által az utolsó előtti napon a javaslathoz csatolt módosítás értelmében a jelölés tekintetében is érvényben maradtak az 5988/1919. ME sz. rendelet szabályai, az ajánlók száma azonban az ottani 500-ról 10%-ra,

²⁸⁷ MTI 1922. febr. 8./14. kiadás.

de maximálisan 1000-re emelkedett. Ezen kívül a hivatalos jelölési ívek bevezetése is új rendelkezés volt.

A javaslat eredetileg az ajánlókat egyúttal leszavazottaknak is tekintette, ami ellen *Haller István* azért nyújtott be ellenindítványt, mert ellenkezett a bizottság által elfogadott titkosság elvével, és — mint *Rassay Károly* is rámutatott — módot adhatott a választókkal szembeni jogtalan befolyásolásra. A bizottság *Gömbös Gyula* ellenérvei dacára szavazattöbbséggel helyt adott a kifogásolt rendelkezés törlésének. Az ellenzék emellett hiába követelt biztosítékot az ajánlások esetleges alaptalan visszautasítása esetére. A bizottságban nem talált egyetértésre *Turi Béla* azon javaslata sem, miszerint a képviselőjelölést visszautasító határozat ellen három napon belül jogorvoslattal lehessen élni a vármegye székhelyén működő törvényszék e célra alkotott háromtagú tanácsánál.²⁸⁸

Nincs rá módunk, de nem is szükséges, hogy e helyütt a választási eljárás minden mozzanatát tüzetesen áttekintsük, arról viszont meg kell emlékeznünk, hogy a választói névjegyzék összeállítása tekintetében az ellenzék követelésére több új, garanciális jellegű rendelkezés került a javaslatba. A belügyminiszter által a javaslatához csatolt módosítással beiktatott új 5. § pl. bevezette a korábbi személyes jelentkezésen alapuló nehézkes összeírás helyébe a hivatalos egyéni számlálólapokkal való kötelező adatszolgáltatás rendszerét, amely mellett elvileg kevesebb lehetőség mutatkozott a választójog feltételeivel egyébként rendelkező polgárok összeírásból való kimaradására.

Az iskolai végzettségben meghatározott műveltségi cenzus ellen a korábbi rossz tapasztalatokon alapuló²⁸⁹ azon kifogás, hogy az nehezen igazolható, a kormány azzal igyekezett kivédeni, hogy egyrészt a bizonyítvánnyal nem rendelkezők, de a IV., illetve a VI. osztályt ténylegesen elvégzett polgárok a központi választmány útján kérhették annak beszerzését, másrészt 1922-ben, az első választás előtt megdönthető vélelem formájában a IV. osztály sikeres elvégzését mindazoknál elfogadták, akik 1920-ban népszámlálási számláló lapjukon ezt vallották.

Az itt részleteiben nem tárgyalható összeírási eljárásnak igen fontos eleme volt a jogorvoslati rendszer, melynek keretében először a központi választmányhoz, ennek határozata ellen pedig a Közigazgatási Bírósághoz lehetett fellebbezni. Ez az 1918: XVII. tc. rendelkezéseinek megfelelő fórumrendszer 1922-ben az idő rövidsége miatt nem érvényesülhetett volna, miért is kiegészítő megoldásként második fellebbezési fórumként a kerület székhelye szerint illetékes törvényszéket iktatták be.

Igen lényeges újítása volt a javaslatnak az is, hogy a választási bíráskodást a Közigazgatási Bíróságra, mint közjogi bíróságra kívánta ruházni a ház bíráló bizottságai, illetve a Kúria helyett. Volt ugyan olyan vélemény is, hogy ezt mellőzni kell, mert a következő nemzetgyűlés hatáskörének korlátozását jelenti, a bizottság azonban kitartott az eredeti javaslat mellett. Ehhez kapcsolódóan jellemző momentumként érdemel figyelmet *Fáy Gyula* azon, az ellenzék által maró gúnnyal fogadott és a bizottság által elutasított javaslata, miszerint nyilvánítsák érvénytelenségi okká azt a cselekményt, ha „a képviselőjelölt a választást megelőzőleg 3 hónapon belül gyülekezeten, nyilvánosan,

²⁸⁸ MTI 1922. febr. 8./14—15. kiadás.

²⁸⁹ Pölöskei Ferenc: *Kormányzati politika és parlamenti ellenzék 1910—1914.* (Bp. 1970.) 207. l.

szóval vagy nyomtatvány útján arra izgat, hogy megválasztása esetén az adót nem kell fizetni, vagy (a választók) ingyen kapnak földet”.²⁰⁰

A további kisebb, elvi jelentőséggel nem rendelkező változtatások mellőzésével végül azt említjük még meg, hogy a belügyminiszter javaslatára az eredetileg tervezett országgyűlési választójognak újból *nemzetgyűlésire* történt „átírása” nyomán a bizottság egy új szövegrészt iktatott a javaslatba, amely szerint a *felsőházzal* alkotandó törvény életbelépte után a megválasztásra kerülő (második) *nemzetgyűlés* nyomban átalakul az *országgyűlés képviselőházává*.²⁰¹

3. § Az 1922. február 21-i alkotmányjogi értekezet.

A megvizsgált alapvető alkotmányreformok tető alá hozása nélkül feloszlott első nemzetgyűlés tagjait az utolsó időkben sokat foglalkoztatta az a kérdés, hogy milyen alapon jön majd létre az új törvényhozó testület. Mint láttuk, a *választójogi oktroj* tervéről itt is — ott is elhangzottak ugyan kijelentések, biztosat azonban senki sem tudott mondani. Gr. Bethlen István miniszterelnök jó taktikai érzékkel az utolsó pillanatig hét pecsét alatt őrizte minden bizonnyal jóeleve kialakított megoldási tervét.

A nemzetgyűlés feloszlását követő napokban a lapok arról adtak hírt, hogy a miniszterelnök — valószínűleg az 1861. évi példa nyomán — „*országbírói értekezletet*” kíván összehívni a választójogi probléma tisztázására.²⁰² A tanácskozmányt a kormányzó 1922. február 21-re össze is hívta, igaz, nem országbírói, hanem *alkotmányjogi értekezlet* címén. Az elnevezésbeli eltérés igen fontos lényegi különbséget takart, míg ugyanis egy „országbírói értekezlet” a korábbi példa nyomán határozatot hozó orgánum lehetett volna, addig az alkotmányjogi értekezlet az 1891: XVII. tc. alapján összehívott olyan *ankét* volt, amelyben — mint br. Wlassics Gyula kifejtette — „mindenki helytáll a maga véleményéért, de semmi esetre sem veti alá magát valamely többségi határozatnak”.²⁰³

A budai királyi várpalotában tartott értekezleten Horthy Miklós kormányzó, gr. Bethlen István miniszterelnök, gr. Klebelsberg Kuno belügyminiszter és Tomcsányi Vilmos Pál igazságügyminiszter mellett mint meghívott szakférfiak: Tőry Gusztáv a m. kir. Kúria elnöke, báró Wlassics Gyula a m. kir. közigazgatási bíróság elnöke, Tóth János az országos földbirtokrendező bíróság elnöke, Juhász Andor a budapesti kir. ítélőtábla elnöke, Pongrácz Jenő m. kir. koronaügyész, Berzeviczy Albert a Magyar Tudományos Akadémia elnöke, Plósz Sándor nyugalmazott igazságügyminiszter, egyetemi tanár, Némethy Károly nyugalmazott államtitkár, Raffay Sándor ág. hitv. evang. püspök, Ravašz László református püspök, Concha Győző egyetemi tanár, Timon Ákos a Pázmány Péter Tudományegyetem rektora, Pap József a budapesti ügyvédi kamara elnöke és Polner Ödön szegedi egyetemi tanár jelentek meg, távolma-

²⁰⁰ MTI 1922. febr. 8./14. kiadás.

²⁰¹ MTI 1922. febr. 8./15. kiadás.

²⁰² UB 1922. febr. 17., febr. 18. gr. Apponyi Albert: *Országbírói értekezlet*. M 1922. febr. 19., gr. Andrássy Gyula: *A választójogi és a kormány*. M. 1922. febr. 21.; Jászi Oszkár: *Fehérterror országbírói köntösben* BMU 1922. febr. 19.

²⁰³ *Alkotmányjogi ért. jkv.* 12. l. Az alábbiakban e forráshelyre csak akkor hivatkozunk, ha idézünk belőle.

radtak viszont a római katolikus érsekek — Csernoch János, Várady L. Árpád és Szmracsányi Lajos —, valamint Balogh Jenő nyugalmazott miniszter.²⁹⁴

Böölöny József közjogász szerint, aki később élesen bírálta az értekezletet, a meghívottak sorából célzatosan maradtak ki „azok az egyetemi tanárok, akiknek a kormány szándékával ellentétes közjogi felfogása közismert volt”.²⁹⁵

Az értekezletet a kormányzó nyitotta meg, majd a miniszterelnök ismertette a kormány álláspontját a választójog kérdésében, végül pedig kérdéseket tett fel, amelyek lényegileg két fő probléma köré csoportosíthatók.

Azon kérdést, hogy az első nemzetgyűlés mandátumának lejártá után újra nemzetgyűlés vagy országgyűlés hívható-e egybe, viszonylag egyszerűen megválaszolták az értekezők tagjai. A nagy többség egyetértett a miniszterelnök azon véleményével, hogy bármily kívánatos lenne is az ellenforradalmi rendszer konszolidációja szempontjából, egyelőre csak nemzetgyűlés és nem országgyűlés hívható össze. Ennek legfőbb indokát a miniszterelnökhöz hasonlóan abban látták, hogy a választójogról rendelkező utolsó, Wekerle-féle törvény (1918: XVII. tc.) további törvényhozási intézkedés nélkül nem alkalmazható, mert rendelkezéseinek nagyobb része egy új választókerületi törvény megalkotásától tetetett függővé, ez viszont 1918-ban már nem jöhetett létre. Csupán Pap József volt azon az ellentétes véleményen, hogy e törvény alapján össze kell hívni az országgyűlést. Arra is egyedül Polner Ödön utalt, hogy a Tisza-féle választójogi törvény (1913: XIV. tc.) hatályban van, mivel azonban az ennek alapján készített névjegyzékek már három éve nem voltak kiigazítva, az eljárás hosszadalmassága miatt csak 1923-ban lehetett volna képviselőválasztást tartani, ez pedig politikailag elképzelhetetlen volt.

Nagyobb nehézségeket okozott azon probléma megoldása, hogy új választójogi törvény híján az új nemzetgyűlés milyen jogforrás alapján hozható létre. Ebben a körben két kérdésre kellett válaszolni az értekezők részvevőinek: egyrészt arra, hogy érvényben vannak-e az első nemzetgyűlés alapját képező 1919–1920. évi, Friedrich-féle választójogi rendeletek, másrészt arra, hogy ezek rendeletileg módosíthatók, kiegészíthetők, ill. hatályon kívül helyezhetők-e.

A kérdés első felét illetően maga a miniszterelnök is azt vallotta, hogy e rendeletek érvényben vannak, mely álláspontot a felszólalók többsége magáévá tette. Ellentétes véleményt csupán Plósz Sándor és Pap József nyilvánítottak, akik álláspontja abban foglalható össze, hogy mivel e szükségrendeletek csupán az 1920–1922. évi nemzetgyűlésre vonatkozóan alkottattak meg, a nemzetgyűlés megszűntével hatályukat veszítették.

Az a kérdés, hogy e rendeletek módosíthatók, kiegészíthetők, vagy hatályon kívül helyezhetők-e, szorosan összefüggött az 1920: I. tc. által meghatározott jogforrási minőségükkel. Az értekezőknek ezzel kapcsolatban tulajdonképpen ezen alaptörvény 1. és 10. szakaszai közötti viszonyt kellett tisztáznia. Az 1. § kimondta, hogy a „nemzetgyűlés jóváhagyta a kormánynak ama rendeleteit, amely alapján a nemzetgyűlés összeült”, a 10. § pedig arról intézkedett, hogy a „nemzetgyűlés az 1919. évi augusztus hó 7. napja óta az alkotmányos jogrend és jogbiztonság helyreállítása végett alakult kormányok és tagjaik rendeleteit elismeri, felhatalmazza... a minisztériumot, hogy ezeket a rendeleteket

²⁹⁴ Böölöny József: *Alkotmányjogi értekezlet és oktrojált választójog* (Bp. 1935.) [=Böölöny] 5. 1. Az októbrista emigráns Hock János *A főpapok tüntetése* c. cikkében [BMU 1922. márc. 1.] meglehetősen túlértékelt az érsekek távolmaradásának jelentőségét, a két protestáns püspököt pedig megróttá részvételükért.

²⁹⁵ Böölöny 5. 1.

ket a szükséghez képest hatályon kívül helyezhesse, módosíthassa vagy kiegészíthesse...". Az 1. §-t illetően a miniszterelnöknek az volt a véleménye, hogy az csupán jóváhagyta e rendeleteket, de azokat nem emelte törvényerőre. Ezt a kizárólag a *múltra* szóló jóváhagyást vallotta a kérdésben nyilatkozók egy része — így br. Wlassics Gyula, Tóth János és Concha Győző — is. Tőry Gusztávnak némileg eltért a véleménye, szerinte igaz ugyan, hogy az 1. § csak a *múltra* szól, de a 10. § a jövőre nézve is megerősítette a rendeleteket, melyek „nem váltak ugyan törvényekké, de törvény erejét nyerték”.²⁹⁶ A Kúria elnökének álláspontját erősítette Polner Ödön is, aki példákkal illusztrálva mutatott rá arra, hogy a nemzetgyűlés „a jóváhagyással ezeket a rendeleteket a törvény tekintélyével és erejével ruházta fel, mert a jóváhagyás szónak közjogi terminológiánk szerint ez a jelentése”.²⁹⁷

Ha e választójogi rendeletek jóváhagyása csak a *múltra* szólt, akkor azok eredeti jogforrási minőségüket nem veszítették el, s így — kifejezett kivételt tevő rendelkezés híján — a 10. § vonatkozott rájuk is, azaz a kormány — mint minden rendeletet — módosíthatta, kiegészíthette, s hatályon kívül is helyezhette őket. Ez volt a miniszterelnök álláspontja, amelyhez — itt-ott eltérő magyarázattal ugyan — a szakférfiak többsége is csatlakozott. A jogforrási jelleget illető eltérő véleménye dacára ezt vallotta Tőry Gusztáv is.

Igaz, volt az 1920: I. tc. 10. §-ának egy másik fordulata is, amely arra utasította a kormányt, hogy „amennyiben e rendelkezések törvényhozási hatáskörbe tartozó ügyekre vonatkoznak, mielőbb megfelelő törvényjavaslatot terjesszen a nemzetgyűlés elé”. Noha a választójog kétségtelen ilyen természetű ügy volt, a többség a kormány jóhiszeműségének igazolására elegendőnek tartotta a késedelmesen beterjesztett választójogi törvényjavaslatot. Egyedül a választójogi rendeletek hatályban létét tagadó Pap József vallotta, hogy a választójogot a 10. § e fordulata nyomán nem lehet újra szükségrendelettel szabályozni. Vele szemben Plósz Sándor éppen azt fejtegette, hogy az első nemzetgyűlés választójogi szabályai nem lévén hatályban, a kormány a 10. §-tól függetlenül is szabad kézzel rendelkezik, azt tesz, amit jónak lát. A kormánnyal és az értekezlet nagy többségével szemben e választójogi rendeletek törvényi erővel való felruházását valló Polner Ödön szigorú pozitivista közjogász következetességgel helyesen mutatott rá, hogy azok csak törvényhozási úton helyezhetők hatályon kívül.

Az alkotmányjogi értekezlet részvevőinek fejtörést okozott az 1920: I. tc. 13. §-ának és az 1920: XVII. tc. 1. §-ának azon megegyező rendelkezése is, miszerint „a nemzetgyűlés feloszlátása esetében a kormányzó köteles az [új] nemzetgyűlés összehívása iránt akként rendelkezni, hogy a nemzetgyűlés az alkotandó új választójogi törvény alapján, ha pedig az megalkotva nem lenne, a jelenlegi nemzetgyűlés összeüléseire alapul szolgált választójog alapján” üljön össze. Azok, akik e kérdést érintették, arra hivatkoztak, hogy e rendelkezés olyan kivételes szabályt állított fel, amely csupán a kétéves mandátum lejártá előtti, egyébként be nem következett feloszlátásra vonatkozott, de nem biztosította e rendeletek alkalmazásának kötelező voltát a mandátum lejártá utáni berekesztés esetére, s így nem is befolyásolhatja a kormányt abban, hogy módosíthassa, kiegészíthesse vagy hatályon kívül helyezhesse e rendeleteket. Plósz Sándor kifejezetten azt olvasta ki e rendelkezésből, hogy a rendeletek

²⁹⁶ Alkotmányjogi ért. jkv. 13. l.

²⁹⁷ Alkotmányjogi ért. jkv. 49. l.

csakis a feloszlatás esetére maradtak hatályban, ami — mint kivételes szabály — éppen azt bizonyítja, hogy e jogforrások egyéb esetekben már nem hatályosulhatnak. Vele szemben *Polner* Ödön azt a helyesnek tűnő nézetet vallotta, hogy „e rendelkezés bizonyos mértékig tényleg feleslegesnek látszik, hisz törvényeinkben igen gyakran fordulnak elő felesleges rendelkezések, *pro superflua cautela*”.²⁹⁸

A vita további részleteinek mellőzésével is megállapítható, hogy az értekezlet többsége magáévá tette a miniszterelnök azon álláspontját, hogy az első nemzetgyűlés 1922. február 16-i berekesztése után továbbra is eredeti jogforrási minőségében, rendeletként hatályban maradt Friedrich-féle választási rendszert a kormány az 1920. I. tc. 10. §-a alapján belátása szerint, a teljes felelősség vállalásával szabadon módosíthatja, kiegészítheti vagy hatályon kívül helyezheti, s az így alkotott újabb választójogi rendeletek alapján új (*második*) nemzetgyűlést hívhat össze. Ezzel ellentétes nézetet csak ketten fejtettek ki. *Pap* József — mint láttuk — az országgyűléshez való azonnali visszatérést tartotta szükségesnek, *Polner* Ödön pedig újabb törvényhozási rendelkezés híján az új nemzetgyűlésnek az 1919–1920. évi rendeletek alapján való összehívását tartotta csak lehetségesnek, mégpedig annak ellenére, hogy politikai meggyőződése szerint „a Friedrich-féle választójog nem szerencsés választójog” volt.²⁹⁹

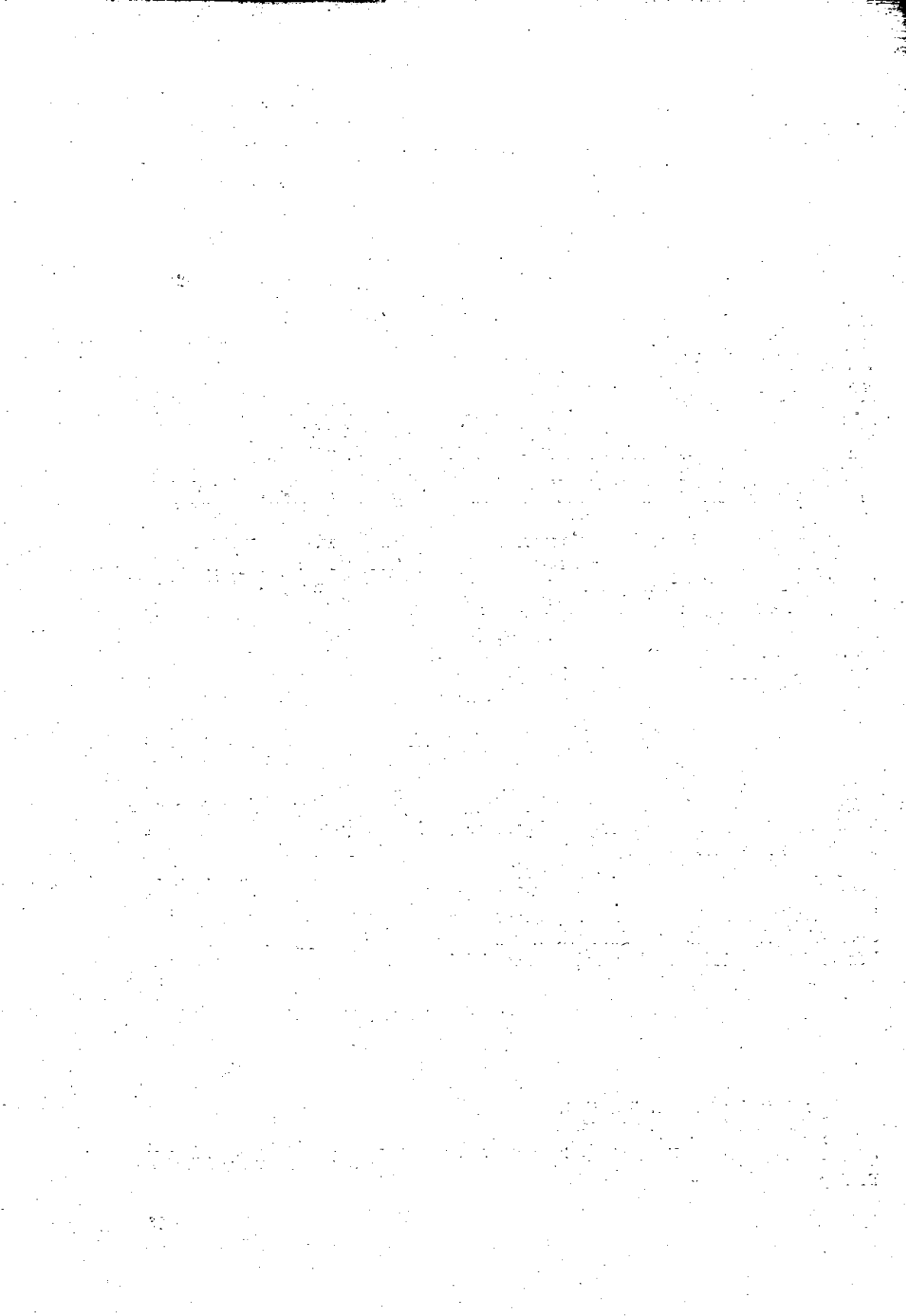
A szegedi pozitívista közjogász professzor az ellenforradalmi rendszer jogi alapját illetően kifejtette, hogy az 1919-ben elrendelt nemzetgyűlési választások megszakították ugyan a jogfolytonosságot, de utánuk „ha talán nem is mindenben, de sok tekintetben régi alkotmányunk szellemében új alap építetett, melyen új jogfejlődés indult meg a jogfolytonossági szakadék áthidalása végett”. „A választójognak újabb rendeleti szabályozása... — folytatta tovább — ezen újabb jogfejlődés folytonosságának megszakítása, sőt az új alapnak éi mindennek, ami azon felépült, a megrendítése volna anélkül, hogy a régit helyreállítaná.”³⁰⁰

Polner Ödön tárgyilagos megállapításai persze nem győzhették meg a miniszterelnököket, aki az értekezlet többségétől azt kapta, amit kívánt: a választójogi oktroj tervének igazolását. E terv nem sokkal az értekezlet után kibocsátott 2200/1922. ME sz. rendeletben öltött testet, amely alig volt tekintettel a választójogi vitában tett engedményekre, s a kormány eredeti javaslatának megfelelően szűkítette a választójogot és a vármegyei kerületekben újra bevezette a *nyílt szavazás* intézményét, miáltal sikerült az ellenforradalmi állam konszolidációja szempontjából egy sokkal megfelelőbb nemzetgyűlést választani, amely alkalmasabb volt az első nemzetgyűlés által megoldatlanul hagyott alkotmányjogi kérdések, mindenekelőtt a két kamarás országgyűlés rendszeréhez való visszatérés törvényhozási előkészítésére.

²⁹⁸ Alkotmányjogi ért. jkv. 51. l.

²⁹⁹ Alkotmányjogi ért. jkv. 48. l.

³⁰⁰ Alkotmányjogi ért. jkv. 53. l. A Bethlen által kiadott új választójogi rendelet Böllöny József szerint is „megszakította az ideiglenes jogrend folytonosságát”. Vö. Böllöny 30. l.



FÜGGELEK

A többször használt, nem szakirodalmi jellegű források rövidítései

Levéltári források

- OL Bm. = Országos Levéltár, Belügyminisztériumi levéltár: általános elnöki iratok
- OL Kh. = Országos Levéltár, Képviselőházi és nemzetgyűlési levéltár: általános iratok
- OL Feliratok = OL Kh. A. XXII. 3.
- OL ME = Országos Levéltár, Miniszterelnökségi levéltár: általános iratok
- OL ME „Főrendiház” = OL ME 1183—III—1921.
- OL Mt. = Országos Levéltár, Minisztertanácsi jegyzőkönyvek
- Csanád vm. = Csongrád megyei [1. sz.] Levéltár, Szeged. Csanád vm. általános alispáni iratai
- Csanád vm. „Zala” = Csanád vm. 1573—1921.
- Csanád vm. közgy. = Csongrád megyei [1. sz.] Levéltár, Szeged. Csanád vm. törvényhatósági bizottságának jegyzőkönyvei
- Győr vm. „Főrendiház” = Győr-Sopron megyei 1. sz. Levéltár, Győr. Győr vm. általános alispáni iratai: 2798—1921.
- Pest vm. = Pest megyei Levéltár, Budapest. Pest-Pilis-Solt-Kiskun vm. általános alispáni iratai
- Pest vm. „Reform” = 8459—1927.
- Pest vm. „Zala” = Pest vm. 2820—1921.
- Pest vm. közgy. = Pest megyei Levéltár, Budapest, Pest-Pilis-Solt-Kiskun vm. törvényhatósági bizottságának jegyzőkönyvei

Hivatalos jellegű nyomtatott források

- Alkotmányjogi ért. jkv. = Az 1922. évi február hó 21-ik napján a kormányzó úr őfőméltósága jelenlétében a budai kir. várpalotában tartott alkotmányjogi értekezlet jegyzőkönyve (Bp., 1922.)

CshL = Csanádmegye Hivatalos Lapja

Irományok 1920—1922. = Az 1920. évi február hó 16-ára hirdetett nemzetgyűlés irományai I—XIII. k. (Bp., 1920—1922.)

Napló 1920—1922. = Az 1920. évi február hó 16-ára hirdetett nemzetgyűlés naplója I—XVII. k. (Bp., 1920—1922.)

Napilapok és egyéb sajtótermékek

BH = Budapesti Hírlap

BMU = Bécsi Magyar Újság

M = Magyarság

MK = Magyar Közigazgatás

MTI = A Magyar Távirati Iroda könyomatosa (Magyar kiadás). Megtalálható az Országos Levéltár Sajtólevéltárában.

N = Népszava

PN = Pesti Napló

UB = Új Barázda

UN = Új Nemzedék

Megjegyzés

A források jellegének megfelelően általában a levéltári, ha pedig a jelzet maga is egy levéltári szám rövidítése — mint pl. Csanád vm. „Zala” — az iktatószámot is megadjuk, más esetben a dátumot, ill. oldalszámot közöljük pontos forráshely gyanánt. A []-be tett jelzet az eredeti (idegen) számokat tartalmazza.

DR. JÓZSEF RUSZOLY

VERFASSUNGSRECHTLICHE REFORMBESTREBUNGEN ZUR ZEIT DER ERSTEN NATIONALVERSAMMLUNG

(Zusammenfassung)

Von der Gegenrevolution vom Jahre 1919 wurden die revolutionären Institutionen abgeschafft. Diese Abschaffung bedeutete aber nicht die Rückkehr zur „legitimen Lage“ vom 31. Oktober 1918. Die Friedenskonferenz zu Paris, bzw. die von ihr unterstützten Nachfolgerstaaten stimmten zu einer Restauration, bzw. zur Zurückrufung des Hauses Habsburg—Lothringen nicht zu. Prinzipiell stand eine Möglichkeit auf die Zusammenrufung des alten Reichstags 1910—1918 auf, die Friedrich-Regierung wollte aber ihn hauptsächlich dafür nicht zusammenrufen, weil er wegen seiner aristokratischen Zusammensetzung in keinem Zusammenhang mit der politisch neuauftretenden bürgerlichen Schichten stand. Statt dessen wurde in Januar v. J. 1920 eine, in der ungarischen Verfassungsgeschichte vollständig neue Institution, die [erste] Nationalversammlung aufgrund des allgemeinen und geheimen Wahlrechts, unter dem militärischen Druck gewählt. In dieser Nationalversammlung verfügte die Kleinlandwirtpartei über die Mehrheit, daneben gehörte die zweitgrößte Fraktion zur Christlich-Nationalen Einheitspartei. Beide Parteien vertraten hauptsächlich die mittleren und unteren Schichten der Herrscherklassen, die früher, zur Zeit des Dualismus nicht zur Regierungsmacht gelangen konnten.

Die Nationalversammlung hat schon im Februar 1920 den ersten Schritt auf dem Wege der verfassungsrechtlichen Neuschaffung des ungarischen Staates getan. Sie konzipierte die neue Lage im GA I. v. J. 1920. In diesem Gesetzartikel wurde ein neuer, provisorischer Staatsoberhauptswürde, der Reichsverweser (ung. *kormányzó*) geregelt. Am 1. März 1920 wurde der ehemalige Konteradmiral der k. u. k. Kriegsmarine und der damalige Leiter der sog. Nationalarmee neben der militärischen Assistenz im Parlamentsgebäude am Donau-Ufer zum Reichsverweser Ungarns gewählt.

Zu den übrigen „verfassungsgebenden“ Aufgaben dieser, auf zweijährige Legislaturperiode zusammengerufenen Nationalversammlung gehörten die Verwaltungsreform, die Reform des Magnatenhauses und die Schaffung eines neuen Wahlgesetzes. Der Verfasser beschäftigt sich mit diesen Themen in der Reihe des Zustandekommens der betreffenden Gesetzanträge. Sie wurden von dieser Nationalversammlung nicht angenommen. So blieben sie zur Zeit der ersten Nationalversammlung (1920—1922) im Zustande der Reformbestrebungen.

Der Verfasser gibt in der „Einleitung“ der Abhandlung eine zusammenfassende Übersicht über die Regierungsprogramme, bzw. die Parlamentserklärungen der Ministerpräsidenten, die sich auch mit diesen Verfassungsreformen beschäftigt haben. Es ist hervorzuheben, dass die Reihenfolge der Reformen in den Diskussionen eine wichtige Rolle gespielt hat. Die Kleinlandwirtpartei wollte mit der Verwaltungsreform anfangen; Ministerpräsident Graf István Bethlen favorisierte demgegenüber die Neuschaffung des Zweikammer-Reichstags.

Der Verfasser beschäftigt sich im Teil I. mit der Verwaltungsreform. Erstens gibt er ein Bild über die Reformbedürfnisse der Verwaltungsorganisation bis zur Mitte Juli 1920 (§ 1.). Dann schreibt er das Zustandekommen der Verwaltungsreform betreffenden Gesetzanträge von Innenminister Gyula Ferdinandy (Kleinlandwirtpartei), die die Neuschaffung der Vertretungsorgane (Municipalausschüsse, Gemeinderäte = ung. *törvényhatósági bizottságok, képviselőtestületek*) durch das demokratische Wahlrecht, bzw. den sog. Wahl-Virilismus gezielt haben (§ 2.). Die Komitee protestierten gegen diese Vorlage (§ 3.). Über diese Protestationswelle alten Stils, die zum Sturz des Ministers geführt hatten und die geplanten Reformen scheiterten, gab früher der Verfasser in seinem schon veröffentlichten Kurzreferat „Komitee gegen die Nationalversammlung in Ungarn 1920—1921“ [In: Verwaltungshis-

torische Studien. Aus Materialien der internationalen Konferenz über Verwaltungsgeschichte in Pécs—Siklós 18—20. Mai 1972. Red. Andor Csizmadia, Pécs, 1972 (1973) Bd. II. S 407. ff.] schon eine kleine Übersicht. Am Ende beschäftigt er sich mit der sog. „*Resolution von Zala*“ vom 16. Dezember 1920, die — im Zusammenhang mit der obenerwähnten Komitatsprotestation — den Reichsverweser aufgefordert hat, eine ausserparlamentarische Regierung zu ernennen (§ 4.).

Im *Teil II.* schildert der Verfasser die *Reform des Magnatenhauses*. Erstens beschäftigt sich er mit der reaktionären Bestrebungen der Herstellung, bzw. der Reform des zweiten Kammers des ehemaligen ungarischen Reichstags (§ 1.). Hier erörtert er auch die Vertretungsansprüche der einzelnen Munizipien, bzw. Interessenvertretungen im neuen Oberhause. Dann analysiert er die erste Reformvorlage von Justizminister Vilmos Pál Tomcsányi vom Jahre 1921 (§ 2.). Diese Gesetzantrag wollte anstatt des alten Magnatenhauses (ung. *főrendiház*) ein neues *Oberhaus* (ung. *felsőház*) aufstellen. Durch die Einführung der Representation der Munizipien nahm das Oberhaus einen gewissen Senatscharakter auf. Es ist hier zu betonen, dass die Oberhaus-Mitgliedschaft der Interessenvertretungen (Kammern) und Universitäten keinen „korporativen Charakter“ diesem Oberhause geliehen hat. Im Grunde genommen bewahrte das geplante Oberhaus sowohl in seiner Zusammensetzung, als auch in seiner Organisation trotz allen Neuerungen seine ursprünglichen feudalen Charakterzüge.

Im *Teil III.* beschäftigt sich der Verfasser mit der *Wahlrechtsreform*. Er stellt erstens das Zustandekommen und die Parlamentsdebatte der verspäteten Bethlen—Klebelberg-Vorlage vor (§ 1.); danach erörtert er systematisch die Detailinstitutionen: das aktive und passive Wahlrecht, die Wahlkreiseinteilung, die Wahlprozedur, die Wahlgerichtsbarkeit. Es ist hier zu betonen, dass die Regierungsvorlage eine gewisse Rückkehr zum vorrevolutionären Wahlsystem bezweckt hat. Sie wollte das materielle Wahlrecht verengen und die *öffentliche Stimmabgabe* in den Wahlkreisen der Komitate wiederherstellen (§ 2.).

In dieser letzterwähnten Frage vertrat die überwiegende Mehrheit der Nationalversammlung die Auffassung, dass man die *geheime Wahl in allen Wahlkreisen* aufrechterhalten sollte. Leider bekamen sie wegen der verspäteten Einreichung der Regierungsvorlage keine Möglichkeit darüber in der Plenarsitzung zu stimmen, bzw. ein Wahlgesetz nach ihren Ansprüchen zu schaffen. Die Nationalversammlung wurde am 16. Februar 1922 nach Ablauf ihres Mandats aufgelöst.

Am Ende erörtert der Verfasser die Debatte der sog. *verfassungsrechtlichen Konferenz* vom 21. Februar 1922, derer „Gutachten“ nach die Bethlen-Regierung das Wahlrecht — ihrer ursprünglichen Gesetzesvorlage gemäß — in einer Regierungsverordnung geregelt hat (§ 3.).

TARTALOM

<i>Bevezetés</i>	3
<i>I. A közigazgatási reform</i>	11
1. §. A közigazgatási reform ügye az első Teleki-kormány megalakulásáig	11
2. §. Ferdinandy Gyula belügyminiszter közigazgatási reformjavaslatai	14
3. §. Vármegyei ellenállás a közigazgatási reformmal szemben	17
4. §. A zalai határozat	30
<i>II. A főrendiházi reform</i>	35
1. §. Törekvések a főrendiház visszaállítására, ill. reformjára	35
2. §. Az első felsőházi javaslat	39
<i>III. A választójogi reform</i>	43
1. §. A Bethlen—Klebelsberg-féle választójogi törvényjavaslat létrejötte és vitája	43
2. §. A választójogi törvényjavaslat fontosabb intézményei	54
3. §. Az 1922. február 21-i alkotmányjogi értekezéslet	62
<i>Függelék</i>	67
<i>Zusammenfassung</i>	69

